

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Constitution du Conseil Municipal de Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Jeudi 27 Novembre 1924

par

Pierre POTIONNÉE

Licencié ès-lettres

Rédacteur à la Préfecture de la Seine



Membres du Jury

MM. H. BERTHÉLEMY, doyen, président.

ROLLAND, professeur.

MESTRE, Professeur.

RENNES

IMP. EDONNEUR

65, RUE DU MAIL

1924

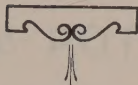
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Constitution du Conseil Municipal de Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT

A MES PARENTS

A MA FEMME



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Constitution du Conseil Municipal de Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Jeudi 27 Novembre 1924

par

Pierre POTONNIÉE

Licencié ès-lettres

Rédacteur à la Préfecture de la Seine



Membres du Jury

MM. H. BERTHÉLEMY, doyen, président.

ROLLAND, professeur.

MESTRE, Professeur.



RENNES

IMP. EDONEUR

65, RUE DU MAIL

1924

La Constitution du Conseil Municipal de Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE BIBLIOGRAPHIQUE

Ouvrages de droit.

- CHANTE-GRELLET. — *Traité des élections.*
- LAVALLÉE. — *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris.*
- RAIGA & FÉLIX. — *Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris.*
- E. MAITRE. — *Organisation municipale de Paris.*
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.*
- BATBIE. — *Droit public et administratif.*
- DALLOZ. — *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, t. 44, 1863. Supplément, t. 19, 1898.
- id. — *Code des lois politiques et administratives*, t. 1, parties IX et X.
- BIDAULT. — *La loi du 14 avril 1871.*
- id. — *Code électoral.*
- GUERLIN DE GUER. — *Manuel électoral.*
- MORGAND. — *La loi municipale.*
- D. PÉNARD. — *Le problème du mode d'élections des conseillers municipaux de Paris*, thèse.
- H. CHRÉTIEN. — *De l'organisation du conseil municipal de Paris*, thèse.

Ouvrages d'histoire.

- FÉLIBIEN. — *Histoire de la ville de Paris.*
- H. TAINE. — *Origines de la France contemporaine.*
Réimpression de l'ancien moniteur.

J'ai en outre consulté avec fruit plusieurs dissertations inédites de M. Guillois,

La Constitution
du Conseil Municipal
de Paris

On change de lois dans sa patrie
en changeant de chevaux de poste.

VOLTAIRE.

PREMIERE PARTIE

Histoire des lois municipales successives de Paris.

CHAPITRE PREMIER

Législations abrogées.

1. Du XIII^e au XVIII^e siècle.

Sous l'ancienne monarchie, il n'y avait pas en France de régime municipal uniforme; comme toutes les villes du royaume, Paris possédait le sien propre. Mais la diversité tendit de plus en plus dans la suite du temps à consister plutôt dans le nombre, le nom, les fonctions particulières des officiers municipaux que dans la somme globale de leurs attributions (1).

Le premier document (2) relatif à l'organisation municipale de Paris date du milieu du XIII^e siècle (1258); c'est une ordonnance de police où il est parlé de la municipalité alors existante comme d'une institution déjà établie. Nous ne pouvons assigner aucune origine précise et datée, révolution ou charte

(1) ESMEIN. *Histoire du droit*, 11^e éd., p. 680.

(2) D. FÉLIBIEN. *Histoire de la ville de Paris*.

communale, comme il y en eut dans d'autres villes, à cette municipalité qui s'est formée spontanément, par l'effet de la coutume. C'est la corporation des bateliers de la Seine, appelés les marchands de l'eau et constitués en hanse, qui en raison de sa prépondérance économique a donné à la ville ses magistrats. Ceux-ci eurent dès lors un double caractère : officiers municipaux, ils tenaient leurs attributions de la coutume dans les limites imposées par les rois, comme dans les autres villes dites prévôtales ; officiers corporatifs, entre autres fonctions professionnelles sans importance pour l'histoire de la ville, ils reçurent des rois des attributions judiciaires pour la sauvegarde des privilèges commerciaux accordés à leur compagnie. Bien que le caractère corporatif se fût à la longue effacé en eux devant le caractère municipal, ils conservèrent toujours leurs attributions judiciaires et quelques autres traces de leurs fonctions primitives, par exemple, la nomination des maîtres de pont, châbleurs, etc..., dans le bassin de la Seine.

Cette municipalité se composait d'un prévôt des marchands et de quatre échevins ; ces derniers administraient sous l'autorité du prévôt chacun un département des affaires municipales. Il y avait en outre le procureur du roi et de la commune, le greffier et le receveur de ville. Tous ces fonctionnaires permanents constituaient le bureau de ville qui siégeait à l'hôtel de ville. A côté d'eux il existait une assemblée, comparable seulement par sa nature d'assemblée à notre conseil municipal ; composée tout d'abord de notables bourgeois en nombre indéterminé, elle se réduisit dès la fin du ^{xiii}e siècle

(1296) (1) à 24 prud'hommes, qui prirent plus tard le titre de conseillers de ville.

Dans la ville entière étaient répartis des agents locaux, chargés de faire exécuter les ordonnances et mandements du bureau central; c'étaient les quartiniers ou chefs d'un quartier et sous eux, restreints à un rôle très secondaire, les cinquanteniers et dizainiers dont le nom rappelle qu'à l'origine ils exerçaient un commandement dans la garde bourgeoise.

Le prévôt des marchands et les échevins étaient élus; tous restaient en fonctions deux ans, les échevins se renouvelant par moitié chaque année; le prévôt était rééligible jusqu'à trois nouvelles fois. Comme les auteurs ne fournissent pas le même renseignement au sujet des échevins, on peut croire que l'usage était de ne pas réélire de suite le même échevin; peut-être l'édit du 27 août 1692(2) respecte cet usage en disposant expressément que les douze assesseurs du prévôt des marchands qu'il crée ne pourront être élus chacun à cette charge qu'une fois seulement.

L'élection se faisait tous les ans le 16 août, jour de la Saint-Roch, lendemain de la fête de Notre-Dame; si ce jour était un dimanche, elle était reportée au lendemain. Le collège électoral, très réduit, comprenait en premier lieu le bureau de ville, avec les officiers municipaux sortant de charge, puis les conseillers de ville, les quartiniers, enfin

(1) *Mémoires de la Société de l'histoire de Paris et de l'Île de France*, t. VII et VIII.

(2) ISAMBERT : *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XX.

ceux que l'on nommait les mandés, notables bourgeois appelés à s'adjoindre en cette circonstance à la municipalité. Ces mandés étaient désignés par une double opération : d'abord chaque quartinier réunissait les quatre cinquanteniers et seize dizainiers de son quartier avec six notables bourgeois ; cette assemblée proposait quatre noms ; le matin même de l'élection le bureau de ville et les conseillers tiraient au sort deux des notables proposés, qui étaient sur le champ mandés à l'assemblée générale. Avant de procéder à l'élection du prévôt des marchands et des échevins, on nommait quatre scrutateurs, on prêtait serment, puis on votait par ordre de préséance au moyen de bulletins. Le scrutin dépouillé par le scrutateur royal, les élus allaient prêter serment au roi même (1).

Les conseillers ou prud'hommes ont été primitivement élus par les notables, parmi eux ; on ne devenait notable, outre la condition d'être des plus riches habitants, qu'à trente ans et après dix ans de résidence.

Cette organisation dura pendant cinq siècles, sans modification sensible en apparence. Néanmoins après la révolte des Maillotins le roi retira ses privilèges à la hanse et supprima prévôt des marchands et échevins par l'ordonnance du 27 janvier 1382 ; la ville fut alors gouvernée par les fonctionnaires royaux. Puis l'ordonnance du 20 janvier 1411 rendit aux bourgeois, manants et habitants en la ville la prévôté, l'échevinage, etc., pour en jouir comme devant et perpétuellement (2). La seule inno-

(1) PICTET : *Paris sous Louis XIV.*

(2) ISAMBERT, *op. cit.*, t. VIII.

vation de cette ordonnance fut d'exiger du prévôt et des échevins d'être nés à Paris. Une ordonnance de février 1415 régla la compétence judiciaire de ces magistrats et, précédent qui fut largement suivi, établit plusieurs offices, pour la surveillance des ports et marchés de la ville.

Les rois confirmèrent les privilèges de la municipalité de Paris à plusieurs reprises, en 1515, en 1672 ; un édit de janvier 1577 accorda la noblesse au prévôt des marchands et aux échevins. Mais la monarchie absolue altéra l'esprit de ces institutions pour deux raisons différentes : le besoin d'argent et la volonté de domination. La guerre et sa magnificence poussèrent Louis XIV, entre autres palliatifs au déficit, à ériger les fonctions municipales en offices vendus au profit du trésor royal. En juillet 1681, il transforme en charges vénales et rétribuées par la ville les emplois de conseillers et de quartiniers. L'édit du 27 août 1692, qui dans toutes les villes établit en titre d'office un conseiller maire, excluait de la mesure Paris : le prévôt des marchands devait être nommé en la manière accoutumée ; le roi n'en créa pas moins par le même édit douze assesseurs du prévôt des marchands assimilés de tous points aux conseillers de ville. L'édit de mai 1702 institua des lieutenants du prévôt des marchands pour remplir ses fonctions en son absence. Peu de temps après leur création, ces offices d'assesseurs et de lieutenants ont été rachetés par la ville qui fut toujours expressément exceptée tout au long du XVIII^e siècle de la série de ces édits scandaleux destinés à procurer des ressources au fisc en supprimant et rétablissant tour à tour les offices.

Louis XIV et ses successeurs laissèrent subsister la formalité de l'élection du prévôt et des échevins; mais ils désignaient à l'avance, parfois plusieurs années avant l'élection, le candidat qu'il convenait d'élire. De plus ils n'hésitaient pas à « remercier », selon l'expression de Saint-Simon, le prévôt qui leur avait déplu. Saint-Simon (1) et l'avocat Barbier (2) racontent comment en juillet 1720 le régent disgracia le prévôt des marchands, Trudaine, ordonna de procéder immédiatement, avant la date d'usage, à l'élection de son successeur, désigna lui-même ce successeur, l'ambassadeur de Châteauneuf, et par lettres de cachet, comme il était originaire de Savoie, le dispensa de la naissance.

L'avocat Barbier (3) rapporte dans son journal les détails de l'élection, à laquelle il participa, en août 1750, du prévôt des marchands de Bernage : avant le vote, on donne lecture de la lettre de cachet du roi, qui était de l'année précédente, pour continuer le prévôt jusqu'à la Notre-Dame 1752; selon l'usage, on remet aux membres de l'assemblée les bulletins de vote tout préparés et arrangés de façon que la pluralité des voix tombe sur le candidat désigné. On comprend que cet auteur répète souvent : « cette grande et longue cérémonie d'élection n'est que de forme et de nom ». Lui d'ailleurs s'en réjouit. On comprend aussi que beaucoup se soient trompés ou aient dédaigné ces vaines formalités et aient déclaré que le roi nommait le prévôt des mar-

(1) SAINT-SIMON : *Mémoires*, t. XI, p. 314.

(2) BARBIER : *Journal historique et anecdotique du règne de Louis XV*, t. I, p. 33.

(3) BARBIER : *op. cit.*, t. III, p. 94 - p. 160.

chands (1). L'élection n'était plus qu'une occasion de festiner et de parader.

Quant à l'accroissement énorme de la ville de Paris depuis le ^{xiii}^e siècle jusqu'au ^{xviii}^e, il n'a, pour ainsi dire, exercé aucune influence sur le corps municipal : le nombre des quartiers ayant augmenté, il y eut plus de quartiniers et plus de mandés ; mais après que les quartiniers, au nombre de seize, furent devenus des officiers en 1681, ils se maintinrent à ce nombre en rachetant, lors d'une nouvelle division de la ville en 1702, les offices de quatre quartiers créés alors.

En définitive, l'organisation municipale de Paris ne profitait plus à la fin du ^{xviii}^e siècle qu'à la bourgeoisie riche, soit qu'elle achetât les charges, soit qu'elle fit partie de droit de l'assemblée électorale du prévôt et des échevins. Ceux-ci devaient alors être pris alternativement parmi les conseillers et les quartiniers d'une part et d'autre part parmi les avocats, notaires ou marchands.

En dehors du mécontentement général contre des institutions aussi contraires aux opinions philosophiques de la souveraineté du peuple, nombre de Parisiens devaient être fâchés du régime d'exception auquel était soumis leur ville depuis l'édit de 1692 et les suivants ; car dès le commencement de la révolution on voit des magistrats municipaux de Paris porter les titres de maire et de lieutenants de maire en usage depuis un siècle dans les autres villes.

(1) *Etat ou tableau de la ville de Paris considérée relativement au nécessaire, à l'utile, à l'agréable et à l'administration.* Paris 1760. A l'article : Prévôt des marchands « Chef de la maison de ville, le roi le nomme pour deux ans ».

2. La municipalité du mois de juillet 1789.

Ce régime disparut entre le 12 et le 14 juillet 1789 pendant que s'instituait, si l'on peut dire, ce que Taine (1) a appelé l'anarchie spontanée.

Les électeurs de Paris, qui conservaient ce titre depuis qu'ils avaient été nommés le 21 avril précédent par les citoyens à l'effet d'élire les députés aux Etats généraux, continuaient à se réunir pour rédiger la partie de leurs cahiers relative aux intérêts particuliers de la capitale. Au début de juillet ils obtinrent une salle pour leurs séances dans l'hôtel de ville. Dès le commencement de l'agitation, le dimanche 12 juillet, à 6 heures du soir, ces électeurs, ou bien plutôt une minime partie d'entre eux (ils étaient alors en trop petit nombre pour prendre une délibération) (2), s'emparèrent de l'administration ; par arrêté du 13 juillet ils formèrent un comité permanent de la sûreté publique dont les membres furent élus séance tenante par les électeurs et les citoyens présents ; c'était un amalgame de l'ancienne municipalité et des représentants nouveaux de la foule. Ce comité décréta sur l'heure l'établissement d'une garde bourgeoise.

Les procès-verbaux (3) de l'assemblée des électeurs du 13 au 18 juillet, infiniment plus vivants et plus croyables qu'un long rapport (4) fait par la suite au Comité des recherches nommé en octobre 1789 par la municipalité de Paris, font comprendre

(1) TAINE : *Origines de la France contemporaine*, t. I.

(2) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. I, p. 171.

(3) *Ib.*, t. I, p. 545 et s.

(4) *Ib.*, t. I, p. 169 et s.

ce que pouvaient être les pouvoirs du comité permanent qui délibérait au milieu d'un « tumulte et d'une confusion inexprimables » ; un électeur, pour empêcher le sac de l'hôtel de ville, fit apporter des barils de poudre en menaçant d'y mettre le feu.

De Flesselles, le prévôt des marchands, assez imprudent pour avoir accepté de continuer, théoriquement, ses fonctions, fut massacré le 14 juillet ; et, le lendemain, Bailly, le premier maire de Paris, est nommé par acclamation, selon son propre rapport à l'Assemblée nationale.

Dans la même journée du 13 juillet, les citoyens des divers quartiers s'étaient réunis, pour préparer l'émeute, dans les locaux qui avaient été assignés par le règlement du roi du 28 mars 1789 aux assemblées électorales du premier degré, en vue de la réunion des États généraux ; Paris ayant été divisé à cette occasion en soixante districts, il se constitue ainsi, en dehors de la municipalité centrale, soixante assemblées locales, permanentes, incontrôlées, inconsistantes, ferments de désordre dans la ville et dans l'Etat.

Les districts ne tardèrent pas à réclamer contre « l'illégalité » de l'administration des électeurs qui étaient sans titre pour exercer aucune fonction publique. La doctrine couramment admise alors était que « le droit de se constituer en municipalité est de l'essence de la cité » (1). Comme première conséquence de ce principe, les districts décident de nommer chacun trois députés ; ces 180 députés se constituèrent le 27 juillet à l'hôtel de ville en assem-

(1) *Mon.*, t. I, p. 250 et s.

blée des représentants de la commune. Leurs pouvoirs portaient qu'ils administreraient la ville et surtout qu'ils travailleraient à établir un plan « de gouvernement municipal » provisoire ; car il n'existait plus alors de régime légal.

Les électeurs, après avoir prétendu initier les nouveaux venus aux affaires, furent contraints de se séparer le 30 juillet après une malheureuse intervention en faveur du général de Bezenval que le peuple de Paris voulait qu'on lui livrât.

Le plan ayant été rédigé et accepté par les districts, chacun de ceux-ci nomma cinq nouveaux représentants qui se réunirent le 18 août et formèrent, en remplaçant le conseil précédent, l'assemblée des trois cents, reconnue officiellement par le roi, par l'assemblée nationale (décret du 15 octobre 1789). Elle se décompose en soixante administrateurs qui, sous les noms les plus divers, sont chargés de diriger les différents départements municipaux et en deux cent quarante représentants de la commune de Paris dont les fonctions consistent dans la surveillance du maire et des administrateurs provisoires (1).

Mais toute cette municipalité, qui paraît gouverner, est étroitement régentée par les districts ; ceux-ci, tirant une nouvelle conséquence du principe déjà rapporté, entendent confier un mandat impératif à leurs délégués à l'hôtel de ville ; en novembre 1789, Danton, président des Cordeliers (2), force les représentants de la Commune nommés dans son

(1) *Mon.*, t. II, p. 282 et s.

(2) *Ib.*, t. II, p. 269.

district à reconnaître par serment qu'ils sont révocables à la volonté de ceux qui les ont choisis.

En outre, le maire et les administrateurs d'une part, les représentants de la commune de l'autre, forment deux partis en opposition ouverte : l'hostilité éclate surtout pour la préparation du plan définitif de municipalité que le décret du 14 décembre 1789 annonce pour Paris et que toutes les autorités de la ville se croient tenues de soumettre à l'assemblée nationale. Le maire, plus habile, se concilie les districts, devenus juges de cette dissension. Enfin, le 24 avril 1790, les représentants de la commune, délaissés par le maire, désavoués par le plus grand nombre des districts, battus de vitesse devant la Constituante pour déposer le plan d'organisation municipale, donnent leur démission, en décidant toutefois qu'ils exerceront leurs fonctions jusqu'à leur remplacement.

3. La loi du 21 mai 1790.

Bien qu'ayant pour programme de substituer à la diversité ancienne des institutions et des lois uniformes, les Constituants n'osèrent pas en matière municipale soumettre entièrement au droit commun la ville de Paris. L'art. 25 du décret du 14 décembre 1789 contient cette promesse : « Quant à la ville de Paris, attendu son immense population, elle sera gouvernée par un règlement particulier qui sera donné par l'Assemblée nationale sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume ». Ce règlement fit l'objet du décret du 21 mai 1790, suivi d'un autre décret, rendu le 22 juin, qui parta-

geait la ville en quarante-huit sections. Paris n'était excepté du droit commun que sur trois points : effectif de la municipalité, mode d'élection, maintien des districts.

Le décret du 21 mai 1790, par scrupule juridique, abolit l'ancienne municipalité chassée par l'émeute ; il supprime également celle qui est née de cette émeute. Désormais il existe un maire, le bureau formé de seize administrateurs, le conseil qui comprend trente-deux membres ; le bureau et le conseil réunis constituent le corps municipal, auquel s'adjoignent dans certaines circonstances quatre-vingt-seize notables. A ce personnel dirigeant ajoutons le procureur de la commune et ses deux substituts ; au total, ce sont cent quarante-huit individus pour une population d'environ six cent mille âmes. En vertu du décret du 14 décembre 1789, dans toutes les autres communes de plus de cent mille âmes la municipalité ne compte que vingt-et-un membres : Paris jouit donc d'une municipalité numériquement plus importante que s'il était soumis au droit commun.

Ce personnel municipal était élu selon des formes multiples, d'une complexité invraisemblable : on dirait que les Constituants ont voulu faire goûter abondamment au peuple de Paris le plaisir, tout neuf, de ces élections dont chacun se promettait la renaissance de la nation.

Le maire, le procureur et ses substituts sont élus tous les deux ans directement par l'universalité des citoyens actifs au scrutin uninominal, pendant deux tours de scrutin à la pluralité (c'est l'expression du temps) absolue ; au troisième et dernier tour, qui

est de ballottage, c'est-à-dire où les électeurs n'ont la latitude de voter que pour l'un ou l'autre des deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au second tour de scrutin, ils sont élus à la pluralité relative et, en cas d'égalité de suffrages, au bénéfice de l'âge. Le maire et le procureur d'une part, le procureur et ses substituts d'autre part ne peuvent être élus en même temps : leurs mandats se chevauchent.

Pour la première élection des cent quarante-quatre représentants qui par la suite des opérations devaient être distingués en administrateurs, conseillers et notables, chacune des quarante-huit sections fut appelée à désigner trois citoyens au scrutin individuel, c'est-à-dire à se livrer à trois élections successives dont chacune pouvait, conformément à la règle suivie dans la plupart des élections municipales, comporter trois tours de scrutin.

La liste complète des cent quarante-quatre noms établie à l'hôtel de ville fut soumise à l'agrément des sections, chacune étant tenue de faire connaître par cent quarante et un votes séparés si elle acceptait ou rejetait les cent quarante et un citoyens désignés par les quarante-sept autres sections. Les résultats de l'opération étaient centralisés à l'hôtel de ville où l'on retranchait les noms de ceux qui n'étaient pas acceptés par la majorité absolue des sections, soit vingt-cinq.

L'art. 18 du titre II du décret prévoit qu'après de nouvelles élections faites dans la même forme que les premières pour compléter la liste des cent quarante quatre élus « les noms des citoyens élus en remplacement seront envoyés dans les sections pour y être acceptés ou refusés dans le jour de la même

manière que les premiers ». D'où, au cas de rejet de nouveaux noms, nécessité de nouvelles élections. La loi ne parlant pas d'une troisième consultation des sections, on peut croire que ces dernières élections étaient définitivement acquises.

Alors chaque section devait au scrutin de liste désigner parmi les cent quarante-quatre élus dix citoyens pour former jusqu'à concurrence de quarante-huit le corps municipal. Aux deux premiers tours de scrutin il fallait réunir la pluralité relative du quart des suffrages exprimés dans la ville entière, au troisième et dernier la pluralité simple.

Le rôle des sections se termine alors. Les cent quarante-quatre élus se réunissent en conseil général de la commune où ils se distinguent déjà en corps municipal (quarante-huit) et en notables (quatre-vingt-seize). Il leur appartient de choisir au scrutin individuel dans le corps municipal les seize administrateurs, les trente-deux membres non désignés formant le conseil.

Le renouvellement des officiers municipaux, c'est-à-dire administrateurs et membres du conseil, et des notables devait s'opérer par moitié tous les ans, chaque section nommant alternativement un ou deux des soixante-douze fonctionnaires à remplacer, selon les formes rapportées plus haut. L'art. 42 du titre III du décret fixait le premier renouvellement au premier dimanche d'après la Saint-Martin 1791. Ce fut aussi le dernier.

Ces règles et proportions diverses supposent chez tous ceux qui doivent les observer une attention au-dessus de la moyenne; et ces élections sont longues; à l'art. 11 du titre I du décret le législateur

a disposé que « les assemblées électorales se continueront à la même heure les jours suivants sans interruption,... un scrutin se terminera sans désencombrer ». Taine(1) calcule dans une page saisissante le temps passé par l'électeur du premier degré, le citoyen actif, à s'acquitter de toutes les élections que la loi impose. A la vérité, on exige de lui une activité presque exclusive de toute autre occupation. Aussi les élections ne tarderont pas à être abandonnées aux professionnels de la politique.

Le décret du 21 mai 1790 laisse — et c'est là le vice capital — subsister à l'état de corps organisés et durables les assemblées locales, anciens districts désormais nommés sections. Les sections, ce sont les assemblées des citoyens, qui procèdent aux élections, et qui, à la différence de nos collèges électoraux actuels, ont d'autres attributions : réception du serment civique, jugement sur l'admission au vote des citoyens, nomination d'un comité civil formé de seize commissaires et restant en fonctions dans l'intervalle des réunions pour administrer la circonscription (2).

Sans doute les sections ne sont pas légalement permanentes puisqu'il faudra que l'Assemblée législative leur confère expressément la permanence le 11 juillet 1792 en décrétant que la patrie est en danger ; mais parce que le président de leurs commissaires a le devoir de les réunir dès que cinquante

(1) H. TAINE, *op. cit.*, t. IV, p. 29 et s.

(2) Titre IV, art. 6. Ces commissaires étaient élus par scrutin de liste de six noms, aux deux premiers tours à la pluralité relative du tiers des suffrages, au troisième tour à la pluralité simple (art. 22 et s.)

membres le lui demandent, en fait elles ne peuvent que tendre à être constamment assemblées. Comme la loi leur donne le droit d'adresser des pétitions à la municipalité, à l'administration du département, au corps législatif, au roi, elle les invite en réalité à s'occuper des questions, non pas du quartier, mais de la ville et de l'Etat. En édictant que sur le vœu de huit d'entre elles, la présence de cent citoyens étant exigée dans chacune de ces huit sections, le corps municipal a l'obligation de les convoquer toutes, la loi leur donne la latitude de se concerter à l'insu du corps municipal, au besoin contre lui. Le maire Pétion a tiré du décret du 21 mai sa conséquence logique lorsqu'il a créé au mois de juillet 1792 dans l'hôtel de ville, à côté du corps municipal, le bureau central de correspondance entre les sections, germe de la Commune insurrectionnelle.

Le système inauguré par le décret du 21 mai apparaît ainsi infiniment compliqué et précaire par l'incohérence des éléments qui le constituent. La plénitude du pouvoir doit tomber aux sections qui légalement sont des groupes de quelques centaines de citoyens ; mais dans la réalité quotidienne des séances, sous cette formation théorique, se dissimule un nombre imprécis d'individus qui font partout passer leurs motions pour le vœu des présents et des absents. Pourquoi imposer pour l'éligibilité aux fonctions municipales la condition rigoureuse d'un cens égal à dix journées de travail, pourquoi même constituer des administrateurs responsables, si la chose publique est abandonnée à des cohues anonymes où l'on est admis à la condition d'un cens réduit, peut-être même sans contrôle ?

Ce régime qu'à première vue on serait tenté de prendre pour la consécration légale de l'état de fait qui existait depuis juillet 1789 ne peut s'expliquer que par les circonstances dans lesquelles a été préparé le décret du 21 mai.

Dès le début de décembre 1789, l'effervescence avait commencé à ce sujet dans Paris; les représentants de la commune avaient alors nommé une commission chargée de présenter un plan d'organisation municipale, de le soumettre aux districts, de s'entendre avec les membres du comité de constitution de l'Assemblée nationale : il y eut même de ce côté deux plans élaborés. Un peu plus tard, les députés de la majorité des districts, où l'on était mécontent du projet de la commune, se réunirent à l'Archevêché sous la présidence du maire de Paris pour rédiger un plan fondé sur les principes contenus dans un factum répandu au mois de mars 1790 et intitulé : Adresse de la commune de Paris dans ses soixante sections à l'Assemblée nationale. Enfin diverses sections adressèrent leurs remarques particulières au comité de constitution. De l'examen de tous ces documents, le rapporteur(1) du décret concluait : « Nous ne craignons pas de le dire, nous avons vu le patriotisme égaré par le zèle ». En somme, les autorités parisiennes, après avoir oublié à peu près tout bon sens, réclamaient « pour le moment et pour l'avenir des droits de régler et de gouverner qui, ne se bornant pas au pouvoir municipal, attentent à l'autorité souveraine de la nation et au pouvoir du corps législatif ». C'étaient les

(1) *Mon.*, t. IV, p. 279.

districts qui demandaient le plus, aspirant à devenir des assemblées administratives, de vraies communes sous l'autorité d'un comité central. Ils avaient leur orateur à la Constituante, Robespierre, qui, est-ce bonne foi?, avoue n'avoir saisi, dans le décret du 14 décembre 1789 où il est parlé d'une exception en faveur de la ville de Paris, qu'une allusion à la conservation des assemblées de districts. Bien que, à en croire Robespierre, le plan du comité, qui devint presque entièrement le texte du décret, ait écarté le vœu de la capitale entière, on peut admettre que le rapporteur et les Constituants ont cédé beaucoup aux sollicitations des districts alors même qu'ils les repoussaient : les lois ne sont souvent que des compromis entre tendances diverses. Et comment refuser tout à ces districts qui avaient la force? Un rédacteur du *Moniteur universel* (1), après avoir déploré la puissance de « ces comices tumultueux », demande enfin : « les districts (c'était au début de 1790) craignent d'être sacrifiés; sanctionneront-ils une loi qui les supprimerait? » Le décret du 21 mai 1790 est la réponse à sa question.

4. La Commune du 10 août 1792.

Districts ou sections, les assemblées élémentaires s'efforçaient constamment à supplanter le conseil général de la commune; elles nommaient incessamment des commissaires pour délibérer en commun; elles prétendaient surtout dominer dans l'Etat, comme le prouve la pétition que le maire Pétion, déposa en leur nom à l'Assemblée législative pour la déchéance

(1) T. II, p. 314.

du roi. Ce sont le maire et le procureur de la commune, Manuel, qui, de connivence avec quelques députés, ont poussé les sections aux émeutes du 20 juin et du 10 août 1792.

Celle du 10 août fut d'abord dirigée contre la municipalité. Dans la nuit du 9 août, les commissaires des sections (1) s'assemblent à l'hôtel de ville et s'y constituent « en vertu des pouvoirs que leur a donnés le peuple » en conseil général de la Commune. Mais, au dire (2) de Tallien, membre et secrétaire-greffier de ce conseil, « le peuple n'a pas limité leurs pouvoirs, il leur a dit : Allez, agissez en mon nom et j'approuverai tout ce que vous aurez fait ». Ce style d'exalté justifie les pires entreprises dans l'Etat et les pires défaillances devant les massacreurs de septembre.

L'Assemblée législative est absolument dominée, elle flotte de l'incohérence aux capitulations : dans la même journée du 30 août, un décret porte que les commissaires provisoires de la commune ont bien mérité de la patrie, un autre leur enjoint de cesser immédiatement d'exercer les fonctions du conseil qu'ils ont « remplacé » depuis le 10 août et ordonne l'élection dans les vingt-quatre heures par chaque section de deux citoyens, soit quatre-vingt seize en tout, qui se réuniront pour former provisoirement, et jusqu'à la prochaine élection régulière de la municipalité, le conseil général de la commune. Dès le lendemain, Pétion, Manuel, Tallien, vainement mandés depuis deux jours, sont introduits à la

(1) *Mon.*, t. XIII, p. 384.

(2) *Ib.*, t. XIII, p. 586. 31 août 1792.

barre; dans sa réponse le président de l'Assemblée réprimande tout d'abord assez longuement et conclut tout d'un coup : « Vous demandez le rapport d'un décret, l'assemblée examinera votre pétition. Vous devez tout attendre de sa justice. Elle vous invite à sa séance ».

Faut-il être surpris qu'un décret du 2 septembre rectifie celui du 30 août en portant le nombre des commissaires de quatre-vingt seize à deux cent quatre-vingt huit, en disposant surtout que les commissaires en exercice à la maison commune de Paris depuis le 10 août seront membres de ce futur conseil général, sauf révocation par leurs sections respectives?

Dans un troisième décret rendu le 20 septembre 1792, c'est-à-dire la veille de la dissolution de l'Assemblée législative, celle-ci ordonne à nouveau la réélection de tous les citoyens composant la municipalité de Paris et le conseil général de la commune dans les formes et suivant le mode prescrit par la loi du mois de mai 1790 (1).

Ce dernier décret fut mis à exécution, par la simple raison que nombre de commissaires, le maire en tête, étaient passés du conseil de la commune à la Convention. Les élections du maire durent être recommencées trois fois par suite de la démission des élus. A la fin de novembre 1792, il serait resté douze officiers municipaux en exercice. Tout porte à croire qu'ils étaient plus nombreux, mais la Convention, sur cet exposé, décréta le 24 novembre l'élection de cent trente-deux citoyens pour complé-

(1) *Mon.*, t. XIV, p. 11.

ter, conformément à la loi de 1790, l'effectif du conseil général de la commune et du corps municipal. C'est donc le retour à l'état de choses antérieur au 10 août.

Les commissaires appliquèrent ce décret, mais à leur manière : ils arrêtent que préalablement à l'installation du nouveau conseil on s'assurera de l'opinion et du civisme de chacun des membres qui le composent et qu'en conséquence un scrutin épuratoire aura lieu(1). Ce n'est que le 2 décembre que s'est dissous le conseil du 10 août.

Par la suite, Commune et sections sont des rouages essentiels de la Terreur, chargées de la police générale et de la surveillance des suspects (décret du 28 mars 1793). Depuis l'abolition du cens décrétée le 10 août 1792, les sections sont ouvertes à tous. Mais, chose étrange, le 9 thermidor, quand la Convention — c'est le mot — se révolte, les sections, après avoir hésité, se rallient à elle en abandonnant la Commune. Comme l'a dit Barère, après le succès, ce conseil s'était érigé en puissance plus que nationale.

5. Régime de l'an II et de l'an III.

Un détail montre combien la Commune était engagée dans l'insurrection ; le 10 thermidor au matin l'accusateur public vint signaler à la Convention (2) que l'exécution des peines prononcées se trouvait arrêtée parce que la loi exigeait que l'identité des prévenus fût constatée en présence de deux officiers municipaux de leur commune : or il était

(1) *Mon., ib.*, t. XIV, p. 634.

(2) *Ib.*, t. XXI, p. 343.

impossible de trouver deux membres de la municipalité de Paris pour satisfaire à la loi ; tous ou presque tous étaient arrêtés, condamnés, en fuite ou hors la loi.

Après avoir gouverné Paris par des commissaires et par l'administration du département, la Convention confirma par le décret du 14 fructidor an II (1) l'abolition de toute municipalité parisienne ; les affaires intéressant la ville de Paris étaient confiées à des commissions, qui fonctionnaient par ailleurs, de la Convention ; le département de Paris devait d'autre part surveiller deux commissions dont tous les membres étaient nommés par la Convention et qui s'occupaient de la police et des contributions. Les sections subsistaient en conservant leurs attributions et pouvaient correspondre directement avec les comités de la Convention, mais le décret mentionne bien moins souvent la section proprement dite que le comité civil de la section ; c'est cet organe qui a des pouvoirs.

6. *La loi du 19 vendémiaire an IV.*

Dans la constitution du 5 fructidor an III, la Convention, reprenant un projet qui avait été discuté lors de la préparation de la constitution girondine (2) et qui avait contribué à soulever la Commune et les sections contre les Girondins, divisa les villes dont la population excédait 100.000 habitants, en plusieurs administrations municipales ; l'arrondissement de

(1) *Mon.*, t. XXI, p. 647.

(2) L. DUGUIT et H. MONNIER : *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France.*

chacune ne pouvait contenir que de trente à cinquante mille personnes (art. 183 et suivants). Ces municipalités devaient comprendre sept membres, nommés à l'élection, renouvelables par moitié tous les deux ans, rééligibles deux fois seulement. En cas de vacance, il n'y avait pas d'élections complémentaires : les administrateurs s'adjoignaient des administrateurs temporaires. Les affaires indivisibles étaient confiées à un bureau central composé de trois membres, désignés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif.

Paris était dès lors privé constitutionnellement d'une assemblée municipale. Toutes précautions sont prises pour que les municipalités, les assemblées primaires et électorales ne sortent pas de leur rôle. Après de chaque administration municipale, le directoire exécutif nomme un commissaire pour surveiller et requérir l'exécution des lois ; la hiérarchie administrative est clairement indiquée : municipalité, administration du département, ministres ; on prévoit, à titre de sanctions, l'annulation des actes, la suspension et la destitution des agents par les autorités supérieures et non plus par les citoyens ; les administrations municipales ne peuvent plus correspondre entre elles que sur les affaires municipales.

Quant aux anciennes sections, qui ne sont plus qualifiées que d'assemblées primaires, leur pouvoir politique est détruit ; en dehors des plébiscites, elles ne sont convoquées que pour des élections ; ce qui se fait au-delà de l'objet de leur convocation est nul. L'art. 39 de la constitution interdit même aux citoyens qui ont été membres des assemblées élec-

torales, c'est-à-dire du deuxième degré, de prendre le titre d'électeurs et de se réunir en cette qualité : on ne verra plus, sous peine de délit, une nouvelle réunion d'électeurs comme à la veille du 14 juillet 1789.

C'est la loi du 19 vendémaire an iv qui appliqua les dispositions constitutionnelles en décrétant la division du territoire de la France, le placement et l'organisation des autorités administratives. Aux termes de cette loi d'ordre général, Paris, devenu canton, comprend douze municipalités dont les arrondissements sont formés de quatre des sections précédemment existantes; telle est l'origine de la division de la ville en arrondissements et en quartiers.

Ce système n'a pas été inventé exclusivement contre Paris; il vise à réduire également à l'impuissance les municipalités des trois autres grandes villes de France, Bordeaux, Lyon, Marseille. Tout en n'étant donc pas soumis à une législation qui lui soit absolument particulière, Paris néanmoins continue à être soustrait au vrai droit commun.

Abstraction faite du mode de recrutement alors adopté, qui était une combinaison des principes autoritaires de l'an ii et des idées libérales des Constituants, le régime de l'an iv a séduit un grand nombre d'esprits désireux à la fois de ne pas priver les Parisiens du droit, reconnu aux autres Français, de faire gérer par leurs représentants les affaires de leur ville et de ne pas permettre la formation d'une assemblée municipale capable de faire échec aux

pouvoirs législatif et exécutif. En 1834 (1) et surtout en 1871 (2), il y eut dans les Chambres des propositions en faveur du morcellement de Paris entre plusieurs administrations locales et une administration centrale peu importante aussi bien par le nombre de ses membres que par les attributions. Les partisans de ce projet étaient fortifiés par l'exemple de Londres où existent plusieurs paroisses. Mais, comme principalement Léon Say l'a dit en 1871, les attributions de l'administration centrale découleraient toujours moins de la loi que de la nature des choses, qui fait qu'à Paris presque toutes les matières intéressent l'ensemble de la ville ; malgré la loi il y aurait accroissement du rôle du comité central ou fusion de tous les comités locaux avec le comité central ; dans l'un ou l'autre cas, l'assemblée unique qu'on voulait éviter serait reconstituée ; il faudrait bon gré mal gré mettre la loi en harmonie avec les faits.

7. La loi du 28 pluviöse an VIII.

Après l'établissement du consulat, la loi du 28 pluviöse an VIII a donné à la France, sous leur nom plutôt que dans leurs attributions définitives, les organes essentiels de son administration. L'art. 16, dans le titre IV qui se rapporte aux municipalités, dispose qu'à Paris dans chacun des arrondissements municipaux un maire et deux adjoints sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. Aux termes de l'art. 17, c'est le conseil

(1) *Moniteur officiel*, 9 déc. 1832, p. 2116. Exposé des motifs de la loi sur la municipalité de Paris.

(2) *Journal officiel*, 11 avril 1871 : proposition de M. Raudot.

général qui s'occupe avec le préfet du département de l'administration de Paris : il remplit les fonctions de conseil municipal. Maires, adjoints, conseillers généraux sont nommés par le premier Consul. Conformément à l'art. 19 de la loi du 28 pluviôse, les membres du conseil général étaient nommés pour trois ans. A l'établissement du consulat à vie, le sénatus-consulte du 16 thermidor an x institua le renouvellement du conseil général par tiers tous les cinq ans. De plus, le premier Consul, tout en conservant la nomination des conseillers, devait choisir entre deux candidats que lui proposait pour chaque place vacante le collège électoral du département. Le conseil général du département de la Seine était composé de vingt-quatre membres conformément à l'art. 2 de la loi du 28 pluviôse an viii.

Ainsi disparut en droit et de nom en 1800 le dernier vestige de l'assemblée communale que Paris possédait depuis plus de cinq cents ans. La capitale était la seule ville de France qui fût privée d'un conseil municipal. Cette situation dura jusqu'en 1834; après 1830 il n'y eut de variation que dans le nombre des membres du conseil général réduit d'abord à quinze, reporté ensuite à vingt-quatre.

Contrairement à toute attente, les discussions (1) qui eurent lieu dans les Chambres des députés et des pairs, de 1831 à 1834, révèlent que l'institution de l'an viii était moins préjudiciable à Paris qu'aux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Dans l'exposé des motifs de la loi sur la municipalité de Paris les membres du gouvernement insistent surtout sur ce

(1) *Moniteur officiel*, 9 déc. 1832, p. 2116; — 28 fév. 1834, p. 430 : rapport de M. Humblot-Conté.

point : « Nous croyons plus conforme à la nature des besoins administratifs de la population qui se groupe autour de Paris d'établir une distinction plus marquée entre les deux conseils (général et municipal) ». Les arrondissements suburbains ne possédaient pas de représentants au conseil général ou n'en avaient obtenu que d'une manière irrégulière. Le rapporteur devant la Chambre des députés parle également de cette « injustice ».

Il faut donc voir dans la loi de l'an viii autre chose qu'une mesure de rigueur contre les Parisiens, que l'Empereur aurait bien su mater au besoin comme il avait fait jadis devant l'église Saint-Roch. Cette loi doit s'interpréter en fonction d'un phénomène démographique (1) : l'importance croissante de la population de la banlieue par rapport à celle de Paris. En 1800, cette population est à peu près négligeable, numériquement ; dès lors le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine font double emploi ; en 1834, il y a environ 760.000 habitants à Paris, 165.000 habitants en banlieue ; il est conforme à la raison et à l'équité de dédoubler ce conseil unique pour que chacun ne délibère plus sur les intérêts d'autrui. Le même phénomène a depuis rendu nécessaire une augmentation du nombre des représentants de la banlieue dans le conseil général actuel.

(1) Faute de recensement en l'an viii, on imaginait la population de Paris beaucoup plus considérable qu'elle n'était : en l'an x on l'évalua par estime à 672.000 habitants, alors qu'un peu plus tard un recensement exact ne révéla que 580.000 habitants environ ; le département de la Seine comptait 630.000 habitants ; la population de la banlieue n'était alors qu'un onzième de celle de Paris ; actuellement elle en égale les deux tiers, malgré l'énorme annexion de 1859.

Supposons que l'extension de Paris, commencée en 1859, poursuivie à petite échelle en 1919, se continue au point de confondre les limites de la ville avec celles du département : nous reviendrons au régime de l'an VIII.

Une dernière remarque s'impose : Napoléon avait cru trouver dans la nomination doublée du serment politique une garantie contre l'infidélité de ses fonctionnaires, liés à la fois par la gratitude et l'honneur. Le lendemain de la capitulation de Paris, le 1^{er} avril 1814, devançant dans la défection le Sénat et le Corps législatif, le Conseil général du département de la Seine faisait afficher sur les murs et répandait en province une proclamation par laquelle il demandait la déchéance de l'Empereur et le rétablissement des Bourbons.

8. *La loi du 20 avril 1834.*

En 1830 la population parisienne renoua la tradition de ses révoltes. L'hôtel de Ville fut assiégé dès le 28 juillet, occupé d'abord par des comparses, puis par une commission municipale de cinq membres, nommée à l'hôtel Lafitte entre peu de personnes, sur la proposition de Guizot ; en réalité, il s'agissait, sous un nom diminué, d'un gouvernement provisoire.

La Charte amendée du 14 août 1830 promettait dans l'art. 69 qu'il serait « pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets ci-après : ... 7° des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif ». Les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 donnèrent les institutions promises à la France, à l'exception de Paris (article 57 de la loi de 1831) et du départe-

ment de la Seine (article 57 de la loi de 1833); on régla ces deux questions réservées par la loi du 20 avril 1834.

La raison de cette loi exceptionnelle et de ces lenteurs fut qu'il fallait approprier l'organisation municipale et départementale de la capitale à sa situation « politique, industrielle, financière et administrative, ce qui présentait une foule de difficultés » (1). Surtout beaucoup de gens craignaient de voir reconstituer un corps qui pût soutenir contre le gouvernement la lutte entreprise autrefois par la Commune.

L'originalité de la solution donnée aux difficultés signalées consiste à former deux assemblées électives par le moyen d'une seule élection : les conseillers généraux du département élus dans Paris sont en même temps membres du conseil municipal de cette ville. Au contraire, pendant la Révolution, quand avant le 10 août 1792 et après le 29 vendémiaire an iv les deux administrations départementale et municipale ont existé, elles étaient absolument distinctes. L'art. 40 titre I de la loi du 21 mai 1790 dispose : « Les membres du conseil municipal durant leur exercice ne pourront être membres de l'administration du département de Paris; et, s'ils sont élus membres de cette administration, ils seront tenus d'opter ».

En 1834 les conseillers généraux sont nommés au scrutin de liste, sauf pour les élections partielles en cas de vacance ou de renouvellement, à raison de trois par arrondissement municipal. Aucune élection n'était valable si la majorité absolue des électeurs

(1) DUVERGER : *Années 1830-1835*, p. 453.

inscrits n'avait voté, ce qui permettait à quarante neuf pour cent de s'abstenir. L'élection pouvait comporter trois tours de scrutin, dont les deux premiers ne donnaient de résultat qu'à la majorité absolue, et le dernier était de ballottage. Comme il y avait depuis l'an iv douze arrondissements à Paris, le conseil municipal comprenait trente-six membres, parmi lesquels le roi choisissait chaque année le président et le vice-président. Le renouvellement se faisait par tiers tous les trois ans.

Un des points controversés (1) dans la discussion de la loi fut l'effectif qu'on donnerait au conseil général et par contre-coup au conseil municipal de Paris. La commission de la Chambre des Députés proposa de faire élire un conseiller général par quartier, à Paris, soit quarante-huit. C'est un précédent pour le système adopté en 1871. Le ministre de l'intérieur soutint qu'il fallait qu'on prît pour limite soit l'effectif donné par la loi de 1833 aux conseils généraux — le maximum était de 30 — soit l'effectif donné par la loi de 1831 aux conseils municipaux — le maximum était de 36. Si l'on s'écartait de l'un et l'autre de ces nombres, il n'y avait plus de bornes. Le gouvernement, en raison de la division existant à Paris, se rattachait à la base la plus large, celle de 36, et montrait que le département de la Seine peuplé de 925.000 habitants obtenait ainsi un conseil général plus nombreux que celui du département du Nord peuplé de 990.000 habitants environ.

Le scrutin de liste, s'il constituait le droit commun pour les élections au conseil municipal, était une

(1) *Moniteur officiel*, 1^{er} semestre 1834, p. 97 et s.

exception remarquable à l'égard des élections au conseil général, qui partout ailleurs que dans le département de la Seine se faisaient au scrutin individuel : tandis que chaque canton en France nommait un conseiller, l'arrondissement, qui est à Paris l'équivalent du canton, en nommait trois.

Le collège électoral municipal, plus large que le collège chargé d'élire les députés (1) et moins vaste que le collège électoral qui nommait les conseillers généraux des autres départements (2) composé, conformément au droit public de cette monarchie, de censitaires ou de capacités, comprenait d'après les chiffres fournis dans les débats environ 16.000 citoyens ; mais il existait moins de catégories d'électeurs à Paris que dans les autres communes ; n'étaient pas appelés les citoyens les plus imposés, les juges de paix, les membres des chambres de commerce, des conseils de manufacture, etc ; à la vérité, la loi de 1834 confère le droit de vote aux capacités qui ne se rencontrent que dans la capitale, professeurs du collège de France, du muséum d'histoire naturelle, etc. ; mais ces catégories ajoutées sont moins nombreuses que celles qui sont exclues. Enfin, pour toutes les catégories maintenues, les conditions imposées sont plus rigoureuses dans le

(1) Loi du 20 avril 1834. Art. 2. Sont appelés à ces assemblées : 1^o tous les citoyens portés sur les listes électorales formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831 (sur l'élection des députés) ; 2^o les électeurs... ; 3^o les officiers, etc.

(2) Loi du 22 juin 1833. Art. 3 : Un membre du conseil général est élu dans chaque canton par une assemblée électorale composée des électeurs (loi du 19 avril 1831) et des citoyens portés sur la liste du jury ; si leur nombre est au-dessous de cinquante, le complément sera formé par l'appel des citoyens les plus imposés.

département de la Seine ; les officiers retraités doivent jouir d'une pension de douze cents francs, ailleurs il leur suffit d'une pension quel qu'en soit le montant ; les docteurs en médecine, les avocats ne sont électeurs qu'après dix ans d'exercice à Paris, ailleurs après cinq ans, etc...

La question du cens mise à part, le régime instauré par la loi du 20 avril 1834 est le mieux ordonné et le plus complet dont Paris ait jamais joui. Pendant quatorze ans, les Parisiens ont possédé des garanties légales qui ne leur ont pas été rendues. Ils les devaient en grande partie à la conscience des parlementaires de ce temps qui prenaient à cœur d'achever leur tâche, témoin ces paroles du rapporteur devant la Chambre des Députés : « Votre commission a voulu que les articles des lois auxquels le projet renvoie dans les articles 13 et 14 fussent spécifiés d'une manière positive parce que les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 contiennent des dispositions diverses sur les mêmes sujets et qu'il fallait éviter la confusion qui pourrait naître de leur application. Ce travail a été exécuté ».

En 1834, aux premières élections, le conseil municipal fut brillamment recruté ; entre plusieurs noms connus, on trouve celui d'Arago. Mais, d'après le témoignage d'un des membres de ce conseil, Mortimer-Ternaux (1), par la suite député à l'Assemblée Nationale de 1871, les élections successives ne firent entrer dans le conseil que des notoriétés de quartier. « Le niveau d'éligibilité était descendu visiblement. » Mortimer-Ternaux impute ce mauvais

(1) *Journal Officiel* 13 avril 1871, p. 549.

recrutement au peu d'étendue des circonscriptions électorales ; il faut croire bien plutôt que, le premier engouement tombé, les candidats en posture de choisir l'assemblée où ils voulaient entrer s'étaient aperçus du rôle en quelque sorte secondaire que joue dans la capitale, malgré les souvenirs terribles de l'histoire, un conseil municipal de Paris réduit à ne s'occuper que d'affaires municipales, et tous y avaient préféré la Chambre des Députés.

9. *La Révolution de 1848.*

Ce conseil électif fut chassé de l'Hôtel de Ville le 24 février 1848, quand le gouvernement provisoire nommé à la Chambre des députés y fut installé et parfait par le peuple. La dissolution officielle du conseil municipal date de l'arrêté du 27 février, celle du conseil général de l'arrêté du 12 mars suivant. Garnier-Pagès puis Armand Marrast, tous deux membres du gouvernement provisoire, furent nommés maires de Paris : « à lui seul, dit de Marrast un témoin (1), il était le conseil municipal, le maire et se contrôlait lui-même ». Cette administration dura jusqu'après les journées de juin.

Dans son décret du 3 juillet 1848 relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département, l'Assemblée nationale édicta (art. 1^{er}, alinéa 4) que la ville de Paris et le département de la Seine seraient l'objet d'un décret spécial. « Toutefois une commission municipale et départementale, instituée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif, remplacera jusqu'à

(1) *Journal officiel* 11 avril 1871, p. 519, Mortimer-Ternaux.

la promulgation prochaine de ce décret le conseil dissous par le gouvernement provisoire ». Cette dernière disposition est assez ambiguë puisque le gouvernement provisoire avait dissous deux conseils. Le décret n'ayant pas été promulgué, l'Assemblée nationale dans la Constitution du 4 novembre 1848 renouvelle à l'art. 79 sa promesse : « Une loi spéciale réglera le mode d'élection dans le département de la Seine, dans la ville de Paris et dans les villes de plus de vingt mille âmes ». Paris et le département de la Seine n'en continuèrent pas moins à être soumis à la commission dite provisoire. Cette commission tout d'abord ne comprit que 35 membres, puis 44, nommés sans que le gouvernement observât aucune règle. Mais, à la réflexion, on considéra que le décret du 3 juillet 1848 n'avait eu pour effet d'abroger dans la loi du 20 avril 1834 que les dispositions relatives à l'élection ; le décret y avait substitué la nomination ; pour le surplus la loi de 1834 restait en vigueur. D'où le décret du 8 septembre 1849 qui nomme les membres de la commission départementale provisoire en affectant trente-six d'entre eux à la représentation de Paris, quatre à celle de l'arrondissement de Saint-Denis et quatre à celle de l'arrondissement de Sceaux ; les trente-six membres de cette commission nommés pour Paris forment la commission municipale provisoire de cette ville « conformément à l'art. 14 de la loi du 20 avril 1834 » (1).

Après le coup d'état du Prince-président, un décret

(1) DALLOZ 1849-4-151, note : rapport du ministre de l'intérieur au président de la République.

du 27 décembre 1851 remplaça le personnel républicain de la commission départementale par un personnel nouveau sans rien changer à la situation de droit ; ce décret est en ce qui concerne la formation de la commission municipale la copie textuelle du décret de 1849. La loi du 7 juillet 1852 sur le renouvellement des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux exclut encore du droit commun le département de la Seine (art. 12).

Dans la loi du 5 mai 1855 destinée à mettre en harmonie l'organisation municipale avec l'ensemble des institutions nouvelles, notamment le suffrage universel, l'article 14 rétablit le nom de conseil municipal de Paris ; les membres continuent d'en être nommés par l'Empereur, comme dans toutes les autres communes du département ; l'empereur désigne le président.

En 1859 Paris est agrandi par l'annexion de tout le territoire qui s'étend jusqu'au glacis des fortifications ; la loi du 16 juin 1859, qui porte à vingt le nombre des arrondissements municipaux, élève celui des membres du conseil à soixante, conformément à la proportion de trois conseillers par arrondissement.

A la fin de l'Empire l'opinion réclamait l'élection du conseil municipal de Paris ; une commission extraparlamentaire examina l'affaire dans les premiers mois de 1870 ; une loi du 17 juillet suivant rendit électifs les conseils municipaux des communes suburbaines.

10. La Troisième République et la Commune.

Le 4 septembre 1870, ainsi que le relatent les dépêches officielles, la déchéance de l'empereur a été proclamée au corps législatif; la République a été proclamée à l'Hôtel de Ville, redevenu siège du gouvernement provisoire; celui-ci est composé des députés de Paris. Le conseil municipal est dissous, Emmanuel Arago est nommé maire de Paris. Pendant l'investissement, les maires d'arrondissement furent élus; les deux émeutes du 31 octobre et du 22 janvier furent exécutées, en partie, sous prétexte d'obtenir des élections municipales plus complètes.

Elles eurent lieu après le départ du gouvernement sur l'ordre du comité central de la Garde nationale (1), entré, à son tour, à l'Hôtel de Ville le 19 mars 1871. Le vote devait, aux termes d'un arrêté de ce comité en date du 19 mars, se faire au scrutin de liste et par arrondissement, chaque arrondissement nommant un conseiller par fraction de vingt mille habitants, plus un pour l'excédent s'il atteignait dix mille. Il semble que ce principe d'attribuer une représentation à la localité et à la population, nouveau dans l'histoire municipale de Paris, ait été approuvé même parmi les adversaires de la faction qui l'appliquait; car on voit des députés développer les mêmes idées devant l'Assemblée nationale.

Quatre-vingt dix conseillers furent élus le dimanche 26 mars et formèrent l'assemblée connue dans l'histoire sous le nom de Commune. Elle aspirait au rôle bien plus de conseil national que de conseil municipal. Il fallut la compléter par de nouvelles élections le 16 avril. Le nombre des votants était très peu considérable par rapport aux inscrits, à peu près un huitième au dernier scrutin.

(1) Edouard MORIAC : *Paris sous la Commune*.

CHAPITRE II

Législation actuelle.

1. *La loi du 14 avril 1871* (1).

Voilà dans quelles conjonctures, sous l'empire de quels souvenirs, l'Assemblée nationale déclara dans sa séance du 22 mars 1871 l'urgence du projet de loi relative aux élections municipales qu'avait présenté le gouvernement. Sans doute il faut en croire le ministre de l'intérieur, lorsque, repoussant le reproche qu'il s'agissait d'une loi de circonstance, il affirmait dans la séance du 4 avril que la loi était préparée avant que la sédition éclatât. Ce qui en a donc précipité la discussion, c'est le désir d'arracher aux insurgés un avantage et un prétexte en montrant que le gouvernement avait l'intention de rétablir, comme dit le ministre, le système représentatif. Cette assertion officielle d'ailleurs n'est vraie qu'à l'égard de Paris et de Lyon ; les autres communes élisaient durant l'empire leurs conseillers municipaux et les plus importantes d'entre elles n'allaient pas tout d'abord sous la république non plus que sous l'empire élire leurs maires et leurs adjoints (loi du 14 avril 1871, art. 9).

La loi de 1871 rend à Paris un conseil municipal élu. Faut-il reconnaître un certain libéralisme à l'Assemblée qui restituait ce droit aux Parisiens, quand le canon des fédérés s'entendait à Versailles ? Les motifs qui la décidèrent furent très nombreux ;

(1) *Journal officiel* du 4 au 15 avril 1871, annexe n° 99.

cette loi parut à certains comme une manœuvre habile ; d'autres crurent que des conseillers élus ne sanctionneraient pas les folles dépenses auxquelles s'était abandonné le conseil nommé, du temps du préfet Haussmann ; mais la majorité, obsédée par la pensée de la guerre civile, voulut ne faire que les concessions strictement indispensables : elle repoussa le projet du gouvernement, les propositions de sa commission dès que projet et proposition semblaient laisser trop de champ aux électeurs parisiens : ainsi en fut-il du mode de scrutin.

Dans son grand ouvrage sur le droit public, le professeur de droit, M. Batbie, a écrit : « Certainement Paris appartient plus à la France qu'aux Parisiens... (1) Le conseil élu de la capitale est un parlement qui tend à dominer les autres, et il est nommé pour préparer les cadres des forces révolutionnaires ». En 1871 l'auteur était rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de loi municipale, et l'assemblée a désavoué, tout au moins une fois, sa commission pour son excès de libéralisme. Par là, on se rend compte des opinions de la majorité qui a voté la loi.

Cette loi comprend deux sortes de dispositions, les unes applicables à la France entière, les autres dérogatoires à la règle générale et applicables à Paris exclusivement. L'organisation du conseil municipal de la capitale a donné lieu à des projets très différents qui ont été surtout comme une revue des systèmes pratiqués depuis la révolution jusqu' alors,

(1) Tome IV, p. 126-127. Cette maxime change en une question de propriété, étrangère au sujet et même incompréhensible, une question de droits électoraux.

à une discussion fort longue par rapport à la durée réduite des débats sur la loi entière. Ce n'est pas à dire qu'il ne soit resté bien des points obscurs que dans la préoccupation des grandes questions nul n'a songé à effleurer.

Faite à la hâte, étudiée en dix jours par la commission, délibérée et votée en douze séances, cette loi ne pouvait être que sommaire et incomplète; un député dit et non à tort, incohérente. Mais l'Assemblée nationale n'entendait faire qu'un règlement provisoire de la matière; le mot reparait deux fois, aux art. 9 et 18; à l'art. 8 la loi organique sur les municipalités est annoncée; on laisse espérer sa promulgation dans peu d'années. Dès lors on conçoit que la loi se borne à édicter les innovations apportées au système municipal en vigueur et pour le surplus renvoie à la législation ancienne qui subsiste sans changement.

Promulguée avant l'entrée des Versaillais dans Paris, la loi du 14 avril 1871 ne put y être exécutée en même temps que dans le restant de la France. L'arrêté du 16 avril (1) fixait au 31 du même mois les élections pour le renouvellement des conseils municipaux; mais aux termes de l'art. 1^{er} alinéa 2 un arrêté spécial devait déterminer, aussitôt que les circonstances le permettraient, l'époque des élections municipales dans la ville de Paris et dans les communes du département de la Seine. Ces élections furent fixées au dimanche 23 juillet suivant par le décret du 8 juillet (2).

(1) *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1871, p. 117.

(2) *Journal des Communes*, 1871, p. 238.

2. Les lois antérieures à 1871.

A l'exception de l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833, rendu expressément applicable aux conseillers municipaux de Paris, les lois maintenues ne sont mentionnées dans la loi du 14 avril 1871 que sous les expressions de « la loi en vigueur, les lois actuellement en vigueur ». Cette désignation vague a donné lieu à des discussions qui seront étudiées plus particulièrement au sujet des délais pour la convocation des électeurs. En tous cas, il n'y a pas de doute pour la loi du 5 mai 1855, loi du droit commun municipal sous l'empire, qui offre un ensemble de dispositions coordonnées uniquement relatives à l'organisation municipale. Elle a été sur quelques points corrigée par la loi du 24 juillet 1867.

Néanmoins la loi de 1855 est muette sur nombre de difficultés. Il y a à cela plusieurs raisons. Le législateur ne pouvait pas régler en 1855 l'élection du conseil municipal de Paris, alors nommé par le chef de l'Etat; en 1871 on renvoya pour cette élection à la règle ordinaire sans remarquer que par l'effet d'autres dispositions, spéciales à Paris, cette règle était inapplicable. Il a fallu suppléer sur ce point à la loi municipale par les dispositions du décret réglementaire du 2 février 1852, qui fixaient le mode d'élection des députés dans Paris. D'autres lacunes, intentionnelles, de la loi de 1855 consacrent la jurisprudence du Conseil d'Etat; dans le rapport (1) fait devant le corps législatif au nom de la

(1) DALLOZ, année 1855-4 - p. 58 à 64 : Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'organisation municipale par M.-J. Langlois (Sarthe), député au corps législatif.

commission, le député Langlois dit textuellement : « Nous avons cru devoir rejeter plusieurs amendements proposés par l'honorable M. Lequien relativement aux voies de recours contre les opérations électorales. Toutes les questions auxquelles se réfèrent ces amendements sont résolues aujourd'hui par la jurisprudence administrative et il nous a paru inutile d'en compliquer une loi qui a besoin d'être claire et simple ». Quelle clarté que de laisser dans l'ombre les difficultés considérées ! Il aurait fallu annexer à la loi une liste des points sur lesquels le Conseil d'Etat avait jugé à la satisfaction du rapporteur et interdire à ce tribunal pour l'avenir les variations de jurisprudence. Enfin l'absence de règle sur tel ou tel objet dans la loi de 1855 provient, non pas d'une omission, mais d'un refus systématique de libéralisme ; il faut alors se résigner à n'avoir pas de droit et à subir la volonté entière de ceux qui gouvernent.

3. La loi du 16 septembre 1871.

Lors de la discussion d'où devait sortir la loi d'avril 1871, Léon Say en quête d'arguments décisifs avait déclaré que, « le conseil municipal de Paris, ce n'est pas autre chose qu'un conseil général ». Par l'art. 94 de la loi du 10 août 1871, qui réorganisait les conseils généraux, l'Assemblée nationale édicta qu'il serait statué à l'égard du département de la Seine par une loi spéciale. Le temps venu des élections, l'Assemblée, prise de court, statua par une loi provisoire ; les conseillers municipaux de Paris faisaient tous obligatoirement partie du conseil général du département. Cette solution, qui décou-

lait du principe admis au mois d'avril, était au surplus traditionnelle. Mais on procédait en 1871 à rebours de la manière dont on avait procédé en 1834, et cela n'allait pas sans inconvénient. Les députés eurent l'intuition des difficultés dont leur loi serait la source ; l'un d'eux déclara (1) : « La loi qu'on vous propose, on ne peut pas dire qu'elle soit bonne, mais elle est la seule possible, la seule pratique dans les circonstances actuelles ».

Sachant son œuvre imparfaite, l'Assemblée décida du moins d'en limiter la durée. Mais faite au plus pour quinze mois, prorogée d'abord par la loi du 24 mai 1873 au plus tard jusqu'à l'expiration des pouvoirs des membres du conseil municipal de Paris alors en fonctions, c'est-à-dire jusqu'au mois d'août 1874, la loi du 16 septembre 1871 fut à nouveau prorogée sans indication de terme par la loi du 19 mars 1875.

(1) *Journal officiel*, 17 septembre 1871, p. 3527, Paul Morin.

CHAPITRE III

La législation promise.

1. Paris en dehors du droit commun.

La loi organique de la vie municipale en France qu'annonçait l'Assemblée nationale en 1871 n'a été promulguée que le 5 avril 1884. Il y est question de Paris, explicitement deux fois, implicitement une fois, à l'art. 168 qui, sous le titre de dispositions générales, abroge en les désignant un à un un grand nombre de textes, lois, décrets, ordonnances, régissant jusqu'alors la matière. En premier lieu, l'alinéa 15 de cet article édicte l'abrogation de la loi du 24 juillet 1867 « à l'exception... de l'art. 17, lequel reste en vigueur provisoirement, mais seulement en ce qui concerne la ville de Paris ». En second lieu, par l'alinéa 28 et dernier du même article, sont abrogées « en outre toutes dispositions contraires à la présente loi, sauf celles qui concernent la ville de Paris ». Enfin l'alinéa 17, ne mentionnant pas au nombre des articles abrogés de la loi du 14 avril 1871 les art. 10 à 17 inclus, laisse subsister la partie de cette loi qui a organisé le conseil municipal de Paris.

Ces divers alinéas de l'art. 168 n'offrent pas toutes les clartés désirables, et si, faute d'être averti de la signification qu'il faut y attacher, on en tente une interprétation littérale, celle-ci ne peut aboutir qu'à des contrariétés inextricables et à l'erreur.

D'une part, les textes maintenus en vigueur pour Paris, en apparence très peu nombreux, exactement 9 articles de lois, se réfèrent à des lois ou à des

parties de lois que par ailleurs ce même art. 168 abroge en totalité, sans réserve : l'art. 17 de la loi du 24 juillet 1867, seul excepté de l'abrogation de cette loi, rend celle-ci applicable en son entier à Paris; il y rend applicable en outre les dispositions en vigueur à la même date de la loi du 18 juillet 1837. Cette loi étant abrogée purement et simplement à l'alinéa 6^e du même art. 168, comment concilier des dispositions aussi contradictoires ? Admettons néanmoins que ces deux lois subsistent à l'égard de Paris.

D'autre part, comment ne pas observer immédiatement que le régime municipal de cette ville est incomplet ? Les lois de 1837 et 1867 ne règlent que les attributions du conseil. Les quelques articles de la loi du 14 avril 1871, que n'abroge pas celle de 1884, fixent la composition numérique et l'organisation intérieure du conseil municipal de Paris, édictent quelques incapacités et incompatibilités qui lui sont propres, mais ne contiennent rien qui se rapporte à l'électorat, aux opérations électorales, à la durée du mandat. Ces matières font l'objet soit de la loi du 5 mai 1855, soit des art. 4, 8 et 18 de la loi du 14 avril 1871, loi et articles abrogés par notre art. 168 qui désigne l'une à l'alinéa 13^e et les autres à l'alinéa 17^e, sans restriction, ni contestation possible, par leur date ou par leur numéro.

Où trouver les dispositions qui permettront de compléter les règles partielles maintenues pour Paris ? Le dernier passage de la loi du 5 avril 1884 relatif à cette ville, la réserve finale de l'art. 168, peut-il guider dans cette recherche ? Le sens en apparaît bien obscur. Si c'est le correctif d'une for-

mule banale dont le législateur use volontiers pour atteindre des textes qu'il craint d'ignorer, qui probablement sont épars et secondaires, cette réserve surprend, car l'effet doit en être pratiquement nul. Par contre, tout convaincu que l'on soit que cette disposition n'est pas inutile et qu'elle a par suite une portée plus grande qu'il ne paraît, rien en elle ne permet d'en déterminer exactement la signification.

Le lecteur, pour se tirer d'embarras, et inclinant presque à penser que c'est, toutes lois antérieures étant abrogées, dans la loi de 1884 même qu'il faut prendre les dispositions cherchées, se voit forcé de recourir au commentaire que le législateur a donné de son œuvre en la faisant. Commentaire assez copieux, puisque l'étude des commissions et les délibérations dans les deux Chambres ont duré plus de quinze mois.

A la lecture du compte-rendu des débats, tous les doutes se dissipent : la loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas à Paris ; Paris a été mis, suivant l'expression d'un député, en dehors de la loi (1). Dès le 19 décembre 1882, le rapport déposé à la Chambre des députés au nom de la commission chargée d'examiner et de fondre les diverses propositions de loi municipale manifeste cette volonté d'exclure Paris : « La Chambre a pu voir que la commission a laissé en dehors de la loi municipale soumise à ses délibérations l'organisation de la ville de Paris... Elle (la commission) a cru devoir suivre les errements antérieurs en se réservant de préparer une

(1) *Journal officiel*, novembre 1883, p. 1883, Sigismond Lacroix.

loi spéciale à ce sujet... Le problème à résoudre est complexe, il comporte une étude à part, et, cette étude, nous nous proposons de la faire. La législature actuelle, après avoir voté la loi municipale générale, voudra compléter son œuvre en réglant le mode d'organisation et d'administration de la première ville de France. » (1).

Au cours des débats les députés élus par Paris ont constamment protesté contre la décision prise; dans l'intervalle entre les deux délibérations de la Chambre, ils firent une démarche auprès de la commission et obtinrent qu'une de leurs demandes fût retenue : la commission propose par son rapport supplémentaire du 24 avril 1883 (2) d'ajouter à la loi en discussion quelques articles concernant spécialement « le mode électoral pour la composition du conseil municipal de Paris ». C'est le « seul point relatif à l'organisation municipale » de cette ville qui lui ait paru susceptible d'être immédiatement l'objet d'une disposition législative. Ces propositions d'ailleurs n'ont pas été acceptées.

Enfin au Sénat, à la séance du 15 mars 1884, le rapporteur disait : « Les pouvoirs publics sont d'accord sur ce point que la loi que vous faites en ce moment ne s'applique ni comme organisation ni comme administration à la ville de Paris... Par conséquent la loi actuelle ne la concerne en rien. » (3).

Telles ont été les intentions du législateur. Voyons par quelles circonstances il les a travesties sous

(1) 1882, Chambre annexe, n° 1547, p. 2657.

(2) 1883, Chambre annexe, n° 1849, p. 517.

(3) 1884 Sénat débats, p. 741.

une rédaction que, pour autant qu'elle existait alors, dès cette même séance du 15 mars au Sénat, M. de Gavardie qualifiait de « très vicieuse » et pouvant donner lieu à « des difficultés d'interprétation ».

Dans la rédaction primitive, il n'est pas question de Paris, sinon en ce que les art. 10 à 17 de la loi du 14 avril 1871 ne sont pas abrogés; c'est dans le texte joint au rapport supplémentaire déposé à la Chambre des députés le 24 avril 1883 que l'on voit à la mention de la loi du 24 juillet 1867 parmi les lois abrogées s'ajouter la réserve concernant l'art. 17 de cette même loi. Enfin le 15 mars 1884, au Sénat, après les observations de M. de Gavardie, la commission s'aperçoit que, depuis quinze mois que tout le monde veut et sait que la loi ne s'applique en aucune manière à Paris, rien encore dans la loi ne l'indique formellement. Le rapporteur expose au Sénat l'oubli commis, rappelle la situation toute pareille où s'est trouvé le législateur en 1837, cite la formule employée alors (1), précédent qui méritait de servir de modèle, et revenant à la loi conclut « qu'il faut donc y mettre quelque chose qui explique la situation ». Ce quelque chose qui devait reproduire « d'une façon ou de l'autre » l'art. 74 de la loi du 18 juillet 1837, c'est cette réserve inintelligible ajoutée à l'alinéa 28 de l'art. 168, adoptée sans examen par le Sénat et ensuite par la Chambre.

De toute évidence ce fut une improvisation peu réfléchie : le rapporteur ne songe pas que la restric-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 74. — « Il sera statué par une loi spéciale sur l'administration de la ville de Paris. »

tion générale qu'il propose va faire double emploi avec l'exception partielle, faite à l'alinéa 15, qu'il laisse subsister ; pour mettre le comble, il récite de mémoire le texte jusqu'alors établi de l'alinéa 28 et omet les deux mots « en outre » ; ces mots, précédemment adoptés, sont lus par le président avant le vote de l'alinéa ; ils suffisent à altérer, en le restreignant ridiculement, le sens qu'on prétendait donner à la phrase ; nul alors ne l'a remarqué.

Le 30 mars, M. de Gavardie renouvela ses critiques vagues condamnées à l'insuccès, puisque, dénonçant devant le Sénat des expressions contraires à l'honneur des rédacteurs et des collaborateurs des lois, il ne proposait aucune manière de mieux dire ce qui devait être dit (1).

En fait, les craintes exprimées par ce sénateur ne se sont pas trouvées fondées. Le législateur, le gouvernement, l'administration, les tribunaux administratifs, le conseil municipal de Paris même ont tous entendu comme il convenait l'art. 168 de la loi du 5 avril 1884. Seuls quelques citoyens, en réclamant contre le résultat d'élections au conseil municipal, ont soutenu, souvent par ignorance, l'opinion que cette loi s'appliquait à la ville de Paris. Le conseil de Préfecture de la Seine et le conseil d'Etat ont constamment réprouvé ces théories. Néanmoins il a été rendu le 14 mai 1897 (2) par la section temporaire du contentieux du Conseil d'Etat une décision

(1) 1884 Sénat débats, p. 863 : « Dès que cette loi sera promulguée, on pourra dire au conseil municipal de Paris : « Ouvrons les portes ; toutes les lois antérieures qui empêchaient la publicité des séances sont abrogées ».

(2) Recueil année 1897, p. 370.

en sens opposé : il s'agissait en l'espèce de bulletins de vote incinérés à tort dans une section du quartier de La Chapelle « contrairement, porte un des motifs de l'arrêt, aux prescriptions de l'art. 28 de la loi du 5 avril 1884 ». C'était l'art. 43, alinéa final, de la loi du 5 mai 1855 qu'il convenait de citer. On ne doit voir là rien de plus qu'une inadvertance.

Pour rendre la vérité, imaginons donc un article 168 bis de la loi de 1884, ainsi libellé : La présente loi n'est pas applicable à Paris qui reste provisoirement soumis à la législation actuellement en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué à cet égard par une loi spéciale.

Considéré en soi-même, Paris restait dans le même état ; mais par rapport aux autres communes, après avoir été régi pendant treize années par le même droit qu'elles, il se trouvait confiné dans un droit non seulement distinct, mais suranné.

2. *Insuccès des propositions de loi spéciale.*

La loi spéciale promise et préparée durant la discussion de la loi générale ne fut jamais votée ; par suite d'un dissentiment avec la Chambre des députés portant sur l'étendue des nouvelles circonscriptions à tracer pour l'élection des conseillers municipaux, le Sénat a prononcé le rejet de la proposition dans la séance du 7 avril 1884.

Depuis lors de nombreuses tentatives (1), vœux

(1) E. RAIGA et M. FÉLIX : *Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 154 et s. — H. CHRÉTIEN : *De l'organisation du conseil municipal de Paris*. — D. PÉNARD : *Le problème du mode d'élection des conseillers municipaux de Paris*.

du conseil municipal, propositions de lois, ont été faites pour obtenir du Parlement la réglementation espérée ; toutes sont demeurées infructueuses, sans doute parce qu'elles visaient beaucoup moins à réformer l'organisation du conseil municipal qu'à étendre ses attributions, à réduire celles d'autres organes, à ériger de nouvelles autorités, à conquérir, en deux mots qui effrayent, les franchises municipales.

3. Rectifications et additions de détail.

Nombre des différences qui existaient au lendemain de la loi de 1884 entre l'organisation municipale de Paris et celle des autres communes ont disparu. Le législateur a procédé tantôt par des lois particulières, tantôt par des réformes générales. Le droit commun fut d'abord introduit à Paris pour l'électorat par la loi du 29 mars 1886 : depuis la loi de 1884 il n'existait plus dans le reste de la France qu'une liste d'électeurs, aptes à prendre part à toutes les élections au premier degré ; à Paris, deux listes avaient été maintenues, l'une plus vaste pour les élections des députés, l'autre, plus restreinte, des électeurs municipaux. Puis la loi du 2 avril 1896 fit coïncider l'époque du renouvellement du conseil municipal de Paris avec celui de tous les autres conseils municipaux de France. Depuis une dizaine d'années, une série de lois, des 29 juillet 1913, 20 mars 1914, 12 juillet 1919, 20 mars 1924, ont établi l'uniformité dans diverses opérations électorales.

4. *Lois diverses.*

Il existe d'autre part un certain nombre de textes législatifs, généraux en ce sens qu'ils sont applicables dans l'ensemble du territoire, spéciaux en cet autre sens qu'ils concernent une question particulière au cours de laquelle est traité un point qui a du rapport au droit électoral ; les uns sont très anciens comme l'art. 4 du code forestier en vertu duquel les emplois de l'administration forestière sont incompatibles avec toutes autres fonctions administratives, les autres tout récents comme l'art. 7 de la loi du 1^{er} avril 1923 qui renouvelle l'inéligibilité de quiconque ne justifie pas avoir satisfait aux obligations imposées par cette loi. Paris est soumis à toutes ces dispositions isolées. Elles seront mentionnées à l'occasion des matières auxquelles elles se rapportent.

*
* * *

Cet aperçu montre que le mot célèbre de Voltaire est toujours vrai : de nos jours encore, en sortant des portes de Paris, on quitte un droit municipal pour un autre. De nos jours comme au XVIII^e siècle, c'est une marque du passé, difficile, sinon impossible à faire disparaître. Mais ce que n'a pas connu Voltaire, c'est l'incommodité de lois incessamment et incomplètement substituées l'une à l'autre ; en quatre-vingts ans nos ancêtres ont, pour constituer la municipalité de Paris, tâté de dix législations différentes dont aucune ne leur a plu et dont ils n'ont su rejeter presque aucune absolument.

La dernière, avant même toute étude de fond, se révèle dispersée au point que c'est déjà une partie de la besogne que de ne pas perdre de vue telle ou telle disposition d'un texte oublié ; cette législation apparaît comme une rapsodie formée d'éléments disparates, fragments de lois anciennes et de lois modernes, qui nécessairement reflètent les tendances des temps et des régimes de leur formation ; ainsi l'autre partie de la besogne doit être de mettre, en dépit des contrariétés, toutes ces lois d'accord (1).

Le seul avantage qu'on puisse reconnaître au premier abord à cet état de choses, c'est la liberté de choisir l'ordre dans lequel on veut en rendre compte.

(1) LAVALLÉE : *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris* : « Ce travail de confrontation... et de conciliation, chaque fois qu'elle est possible, entre un grand nombre de lois éparses, est la principale difficulté du sujet. »

DEUXIÈME PARTIE

Principes dominants du régime actuel.

CHAPITRE UNIQUE

Conséquences de la double qualité des conseillers municipaux de Paris.

Conformément à l'art. 1^{er} de la loi du 16 septembre 1871, les conseillers municipaux de Paris sont, ainsi qu'il a été dit plus haut, membres du conseil général du département de la Seine. Quel a été l'effet de cette innovation sur leur statut ? Ont-ils perdu ou non par là leur caractère primitif de conseillers municipaux pour prendre celui de conseillers généraux ? Ce point, absolument capital, domine tout le sujet.

L'art. 2 de la loi de septembre 1871 énumère, sans en limiter la portée, les lois applicables à la formation, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du conseil général ; ces textes règlent par des dispositions différentes les mêmes questions — opérations électorales, conditions d'éligibilité, vacances, contentieux administratif — que la loi du 14 avril 1871 et les autres lois concernant les conseillers municipaux de Paris ; ceux-ci semblent être sous le coup de deux législations

opposées. La loi de septembre 1871 n'indique pas comment il faut les combiner ou si l'une doit être préférée à l'autre ou si les conseillers peuvent à leur gré revendiquer l'application tantôt de l'une, tantôt de l'autre.

Dans le court débat qui a précédé le vote de la loi, l'assemblée nationale n'a pas manifesté ses intentions à cet égard. Elle avait un juste motif d'agir ainsi : c'était une loi provisoire destinée à régir une fois les élections au conseil général dans les huit cantons des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux ; comme on faisait entrer en masse au conseil général les conseillers municipaux de Paris, élus depuis plusieurs mois, on n'avait pas à se préoccuper ni du mode de les élire, ni des conditions d'éligibilité à leur imposer. Sans doute le législateur aurait dû prévoir des vacances partielles entraînant des élections dans Paris, il aurait dû penser qu'un conseiller municipal de Paris, alors en fonction, pouvait n'être pas apte à siéger au conseil général : supposons que l'assemblée ait volontairement écarté ces considérations ; apparemment c'est que l'opinion a été que le conseiller municipal de Paris entraînait de droit au conseil général et que la loi le concernait seulement pour lui donner ce droit. Mais on aurait tort d'inférer de ce silence et même de cette croyance présumée que le législateur n'a rien changé à la situation ancienne ; encore que le conseil de préfecture du département de la Seine (1)

(1) 11 novembre 1871. — HOUFROY : *Election du canton de Villejuif*. Considérant.. que la composition du conseil général de la Seine ferait naître dans l'application de l'art. 16 (loi du 10 août 1871) des difficultés dont le législateur n'aurait pas manqué de se préoccuper s'il avait eu l'intention de rendre cet article appli-

ait recouru à cet argument dans les motifs d'un arrêté, il ne suffit pas de ne pas parler des conséquences d'une loi ou de n'y pas songer pour les supprimer en effet. Au contraire, la loi du 16 septembre 1871 offre un exemple de difficultés nées à l'insu du législateur plusieurs années après qu'il a légiféré. Cette loi n'indique pas la durée du mandat des conseillers généraux ; il fallut fixer cette durée, pour les conseillers généraux en exercice, par la loi du 21 mai 1873 et définitivement par la loi du 19 mars 1875 (1). Ainsi d'autres causes d'embarras peuvent exister sans que l'assemblée nationale les ait avouées ni qu'elle y ait remédié.

Dans la doctrine, il ne semble pas que la question ait jamais été examinée dans son ensemble et d'une manière approfondie ; tantôt les affirmations, destituées de preuves, ont l'air de pétitions de principes, tantôt elles se mitigent d'incertitude ; les conclusions des divers auteurs se contrarient souvent.

M. Chante-Grellet, dans son traité des élections, écrit (2) : « Les conseillers [généraux] de la ville de Paris doivent d'abord être considérés comme conseillers municipaux, la qualité de conseiller général

cable au conseil général de la Seine ; qu'en effet les 80 membres du conseil municipal de Paris étant de plein droit membres du conseil général, le législateur n'aurait pas manqué de trancher la question de savoir si les réclamations contre leur élection devaient être soumises au conseil général à raison de leur qualité de membres de ce conseil ou bien au conseil de préfecture à raison de leur qualité de conseillers municipaux...

(1) *Journal officiel*, mars 1875, p. 2117. Rapport : Au moment de déposer son rapport, la commission a été frappée d'une lacune importante...

(2) CHANTE-GRELLET, tome II, p. 139.

n'étant qu'une conséquence de la première ». Or il s'agit de déterminer bien moins l'ordre que l'alliage des deux qualités. « Ils sont donc régis en ce qui touche les règles générales relatives à l'élection par la loi de 1855... qui *semble* continuer à leur être applicable. » Voilà le doute. En ce qui concerne la procédure à suivre dans les réclamations, les règles de la loi du 22 juin 1833, auxquelles la loi de septembre 1871 renvoie, « sont, poursuit l'auteur, analogues à celles qui résultent du texte de la loi de 1855 : ce qui en réalité crée un régime semblable et pour les conseillers généraux de la ville de Paris et pour les conseillers généraux suburbains ». Voilà l'erreur ; car les lois de 1855 et de 1833 n'attachent notamment pas les mêmes effets au recours formé par le conseiller devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté du conseil de préfecture qui a annulé son élection.

M. Lavallée, dans son opuscule sur le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris, estime (1), en bornant son raisonnement aux questions d'éligibilité, que « tout candidat au conseil municipal de Paris étant par cela même candidat au conseil général de la Seine, il paraît difficile de ne pas le soumettre aux inéligibilités et incompatibilités résultant de la loi du 10 août 1871 et qui ne se trouveraient ni dans la loi de 1833, ni dans celle de 1855... sans préjudice de quelques lois postérieures. Nous dirions, et sans préjudice aussi de la loi du 14 avril 1871, art. 5, si cet article ne faisait pas, dans notre système, double emploi avec

(1) LAVALLÉE, p. 95 et s.

deux paragraphes (3^e et 4^e) de l'art. 8 de la loi du 10 août 1871 ». Et la raison en est que « dans ce travail de codification, l'intérêt des candidats ne pouvant prévaloir contre l'intérêt public, il faut poser comme règle que c'est constamment la disposition la plus rigoureuse qui l'emporte sur toute autre ».

Cette raison ne convainc pas : tout d'abord, ce ne peut être elle qui détermine la préférence de la loi du 10 août 1871 à celle du 14 avril 1871 ; car les dispositions, dont parle l'auteur, relatives aux juges de paix et aux membres amovibles des tribunaux de première instance, sont presque littéralement semblables dans les deux textes ; on ignore donc le principe du système de M. Lavallée. Ensuite, si la maxime « que l'intérêt du candidat ne peut prévaloir contre l'intérêt public » est vraie, et le candidat ne se ferait pas faute de le nier, on se demande pourquoi une loi récente (1) impose aux communes la charge de mettre à la disposition des candidats des emplacements ou des panneaux en dehors desquels l'affichage électoral, trop dispendieux pour les candidats, est interdit ; on se demande aussi pourquoi le conseiller élu par fraude reste dans le conseil, tous les électeurs réclamassent-ils l'annulation de l'élection devant les tribunaux administratifs le sixième jour après la proclamation du scrutin. Dans un autre passage, le même auteur écrit à propos de la démission d'office : « On ne peut admettre qu'une double mesure soit ici à prendre ; que la démission d'office du conseiller en

(1) Loi du 20 mars 1914, tendant à réglementer l'affichage électoral.

tant que membre du conseil général doive être prononcée par ce conseil et qu'en tant que membre du conseil municipal elle doive l'être par le préfet ». D'après M. Lavallée, c'est ce dernier qui doit seul décider. Un acte unique suffirait à retirer au conseiller municipal de Paris ses deux qualités ; l'auteur n'indique pas si le préfet devrait déclarer la démission pour un seul ou pour les deux conseils.

Dans leur ouvrage beaucoup plus récent que les deux précédents, MM. Raiga et Félix ont émis de nouvelles opinions ; ils ont écrit, à propos du délai dans lequel l'élection doit se produire après la vacance : Les conseillers municipaux de Paris sont... en même temps conseillers généraux de la Seine et en cette dernière qualité il peut leur être fait application de la loi du 22 juin 1833, article 11 ». Pour qui existe cette latitude ? Le préfet n'en a pas besoin, puisqu'il convoque les électeurs comme il l'entend, même si aucun délai n'est établi. Ce seraient donc les électeurs et les candidats qui seraient en droit d'obtenir (car nous jouissons tous de la liberté de réclamer, même à tort) du préfet l'application de la loi de 1833, plus complète sur ce point que celle de 1855. Les mêmes auteurs ont étudié l'annulation des élections pour défaut de domicile ; il y a lieu, disent-ils, en ce qui concerne les membres du conseil général de laisser au conseil même le soin de déterminer les exclusions, en séance publique et par la voie du sort, conformément à l'art. 17 de la loi du 10 août 1871, modifiée par celle du 31 juillet 1875 ; de plus, « les conseillers municipaux de Paris étant en même temps conseillers généraux de la Seine, il semble qu'il conviendrait en l'absence d'un texte

spécial à cet égard de procéder de la même façon au cas où à la suite du renouvellement intégral du conseil municipal de Paris ou d'élections partielles le nombre des conseillers non domiciliés viendrait à dépasser le quart des membres de cette assemblée ». Le droit d'entrée au conseil général que possèdent à titre personnel les conseillers municipaux confèrerait donc de nouvelles attributions au conseil municipal.

La jurisprudence administrative, restreinte à l'examen des litiges ou des objets sur lesquels le Conseil d'État est consulté par les ministres, n'a pas eu les mêmes facilités que la doctrine pour prononcer sur la question. De plus, les recueils de jurisprudence ne reproduisent que par exception les conclusions des commissaires du gouvernement : on y perd de ne pouvoir saisir toute la valeur des considérations qui motivent certaines décisions. D'une manière générale, celles-ci laissent transparaître l'opinion exprimée par M. Chante-Grellet que la qualité de conseiller général est secondaire dans les conseillers municipaux de Paris ; cette qualité n'est qu'une conséquence de la première. Lorsqu'ils annulent une élection ou qu'ils proclament celle d'un candidat, le conseil de préfecture de la Seine et le Conseil d'État ne statuent qu'à l'égard du conseil municipal, sans faire jamais allusion au conseil général. Les conseillers municipaux de Paris sont, aux yeux des juges administratifs, régis en ce qui touche les règles générales de leur élection par la loi de 1855. Sur un point plus particulier, dans l'arrêt du 22 juillet 1910 (1), le Conseil d'État a refuté

(1) DALLOZ, 1912-3-100.

l'opinion, soutenue par le requérant en partie d'après le recueil Dalloz et renouvelée, ainsi que je l'ai rapportée plus haut, par MM. Raiga et Félix, qu'il faut observer le délai fixé par la loi de 1833 pour convoquer les électeurs à la suite d'une vacance au conseil municipal de Paris; on peut en conclure que pour le Conseil d'État les lacunes de la loi de 1855, dont c'est une des plus remarquables, ne doivent pas être comblées par les dispositions plus complètes de la loi de 1833. Mais un avis du 17 janvier 1911 conseille d'appliquer ces mêmes dispositions pour la convocation des électeurs en cas de vacance au conseil général, sans préciser dans quelles circonstances il y aura ou non élection au conseil général. Ainsi il faut pour concilier ces deux décisions concises à l'excès les interpréter comme les lois qu'elles interprètent.

A mon avis, il faut pour étudier la question, rejeter tous les commentaires de la doctrine et s'en tenir à la loi seule, si peu explicite soit-elle, en gardant pour points de repère les rares décisions rendues par la justice administrative.

L'art. 1^{er} de la loi du 16 septembre 1871 dispose que le conseil général de la Seine sera composé pour partie des quatre-vingts conseillers municipaux de Paris. La première conséquence, c'est que les représentants de Paris au conseil général sont nécessairement les conseillers municipaux de la ville. Puisque ceux-ci sont désignés par cette qualité, c'est qu'après comme avant septembre 1871, ils continuent à la posséder; or ils ne peuvent la posséder que s'ils l'ont acquise conformément aux règles contenues dans les lois municipales. Leur qualité de conseiller

général ne peut les soustraire au mode d'élection organisé par ces lois (1), ni les dispenser de satisfaire aux conditions exigées pour siéger au conseil municipal, ces conditions n'existeraient-elles pas pour le conseil général.

Chez les quatre-vingts élus de Paris, la qualité de conseiller général dépend de celle de conseiller municipal; elle s'acquiert en même temps que cette dernière; c'est au conseil municipal qu'on est élu, sans que dans le procès-verbal de l'élection mention soit faite de la qualité de conseiller général. Sous le rapport de la dépendance la fonction de conseiller général est comparable à d'autres fonctions confiées par diverses lois uniformément à tous les conseillers municipaux de Paris; c'est ainsi qu'ils sont, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1874, membres des commissions administrative et municipale chargées de reviser la liste électorale de chaque quartier, qu'ils sont encore, en vertu de l'art. 11 de la loi du 21 novembre 1872, membres de la commission qui dresse dans chaque arrondissement la liste annuelle du jury criminel.

Si en vertu de l'article premier de la loi de septembre 1871 la qualité de conseiller municipal est une condition indispensable pour avoir celle de conseiller général, s'ensuit-il qu'elle suffise pour l'acquérir?

Le conseiller municipal est, dit-on souvent (2), de

(1) DALLOZ ; *Code des lois politiques et administratives*, t. I, p. 10, n° 11396.

(2) Rapport de M. Ratier au Sénat pour la loi du 2 avril 1896, Dalloz 1896-4-73.

droit membre du conseil général de la Seine; cette expression trahit doublement la vérité; car parler d'un droit au sens actif, c'est reconnaître au titulaire la faculté d'en user ou d'y renoncer à son gré; et les conseillers municipaux de Paris ne sont pas maîtres de refuser la qualité de conseillers généraux de la Seine. Ce sont des membres contraints de ce conseil à qui il n'est pas plus loisible de se dérober à cette fonction qu'aux autres fonctions étrangères qui leur sont dévolues par les lois. Au sens passif, le droit aurait en l'espèce pour contre-partie l'obligation de tous de ne pas s'opposer à ce qu'il fût exercé; mais le conseiller municipal n'est pas un membre nécessaire du conseil général; il ne le devient pas, quoi qu'on ait écrit, par voie de conséquence. S'il ne peut acquérir une qualité que grâce à l'autre, il n'y a pas de celle-ci à celle-là rapport de la cause à l'effet.

L'art. 2 de la loi de septembre 1871 énumère diverses lois qui sont applicables au département de la Seine, pour autant qu'elles n'ont rien de contraire à elle-même, et au conseil général de la Seine pour l'électorat, l'éligibilité, la tenue des sessions et les attributions. On ne saurait attacher d'importance à la variété des expressions de département et de conseil général de la Seine. Par contre, il faut observer que la loi parle du conseil général sans faire de distinction entre les deux éléments qui le forment, comme d'un corps indivisible, pour citer les paroles du rapporteur de la loi du 19 mars 1875 (1); par conséquent, toutes les règles contenues dans les lois des 22 juin 1833, 10 mai 1838, 18 juillet 1866, 14 avril

(1) *Journal officiel*, 1875, p. 2117.

1871, titre II de celle du 10 août 1871 s'appliquent à tous les conseillers généraux, y compris les conseillers municipaux de Paris, en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la loi de septembre 1871. Elles n'altèrent donc pas la qualité de conseillers municipaux que ces conseillers généraux doivent avoir acquise, comme il est montré plus haut; elles n'altèrent pas non plus la manière de l'acquérir. Mais elles imposent à ces conseillers généraux de remplir en outre comme les autres conseillers généraux les conditions que peut-être ils ne remplissent pas en leur simple qualité de conseillers municipaux, à quelques conditions, superflues pour le conseil général, que d'ailleurs cette qualité les astreigne.

En résumé, la qualité de conseiller municipal est une condition nécessaire et insuffisante de la qualité de conseiller général. Or comme le candidat acquiert par un même acte les deux qualités, l'une ostensiblement, l'autre tacitement, il doit dans le temps même de l'élection, tout au moins en cas de contestation avant la décision définitive, être éligible en premier lieu au conseil municipal, en second lieu au conseil général.

Quant à la manière de perdre cette double qualité, elle est exactement semblable à celle de l'acquérir. Si le titulaire se trouve exclu du conseil municipal par application des lois municipales, il cesse évidemment d'être conseiller général; mais s'il se trouve exclu du conseil général par application des lois départementales, il doit cesser aussi d'être conseiller municipal, puisqu'on ne peut dissocier l'exercice des fonctions confondues par la loi dans le même personnage. En sorte que le conseiller municipal de

Paris perd son mandat pour les faits qui l'écartent et du conseil municipal et du conseil général. La procédure à suivre est celle instituée par les lois municipales pour l'exclusion des conseillers municipaux ; car en dépit des motifs invoqués il s'agit toujours d'exclure un conseiller municipal du conseil municipal de Paris, sans qu'il faille faire mention du conseil général de la Seine. Admettons que pareille exclusion vint à se produire, par exemple, à la suite d'un tirage au sort pour déterminer la circonscription à laquelle devrait appartenir un conseiller municipal de Paris élu d'autre part au conseil général par un canton suburbain et que le sort assignât à ce conseiller la représentation de ce canton suburbain : beaucoup de lecteurs trouveraient bizarre que dans son arrêté le préfet de la Seine visât dans les motifs l'art. 10 de la loi départementale de 1833 et qu'au dispositif il exclût simplement le conseiller intéressé du conseil municipal de Paris. Malgré l'étrangeté du cas, on ne peut songer à changer de procédure suivant la nature, départementale ou municipale, de la cause d'exclusion ; ce n'est pas le conseiller général que la loi de septembre 1871 a rendu conseiller municipal de Paris, c'est de celui-ci qu'elle a fait un conseiller général.

Je sens que mon raisonnement choque également ceux qui voudraient étendre aux conseillers municipaux de Paris toutes les dispositions sans exception des lois applicables au conseil général et ceux qui voudraient ne leur en étendre aucune, les partisans de la confusion et les partisans de la distinction ; et je prévois deux dernières objections que l'un et l'autre parti peut m'opposer.

Voici la première. Etant admis que, toutes les fois qu'il existe dans les lois applicables au conseil municipal et au conseil général deux dispositions soit contraires, soit semblables ayant trait à la même question, c'est celle de la loi municipale qu'il faut appliquer, pourquoi, lorsque la loi municipale est muette — et son silence est parfois gênant, — refuser d'appliquer la disposition des lois plus complètes applicables au conseil général, qui comblerait la lacune? L'administration et les tribunaux administratifs y sont d'autant moins fondés que ce moyen est employé depuis longtemps; en cas d'exclusion de deux conseillers municipaux parents ou alliés élus au même tour de scrutin dans des quartiers différents de Paris on continue, comme lorsque la loi de 1855 était le droit commun, à faire usage de l'art. 10 de la loi de 1833, par analogie. Avec combien plus de raison pourrait-on multiplier ce procédé à Paris où il n'est plus question d'analogie, mais du plus ou moins de portée à reconnaître à la loi!

Cette difficulté est bien simplement résolue par l'histoire; deux fois en juillet 1871 et en novembre 1874, les conseillers municipaux de Paris ont été élus en cette seule qualité; à ce moment on n'appliquait à leur élection que les lois municipales, telles quelles, sans songer à les compléter par les lois relatives au conseil général. Ce n'est que quelques mois après l'élection que les conseillers municipaux sont devenus conseillers généraux. Actuellement leur accession aux deux conseils se fait par un même acte, mais les éléments en restent logiquement aussi séparés que jadis ils l'ont été par l'événement; donc

on ne saurait être tenu d'appliquer à une élection des lois qui n'y ont pas de rapport. Sans doute les tribunaux administratifs ont recours à l'art. 10 de la loi de 1833 pour que celle de 1855 reçoive son effet ; cette dernière loi manque ici, non pas de la disposition principale, à savoir l'interdiction de la présence simultanée de deux parents dans le conseil, mais de la disposition qui permet d'exécuter l'interdiction dans un cas particulier. La loi devant être exécutée, conformément à l'art. 1^{er} du code civil, les tribunaux, plutôt que d'inventer une procédure, ont usé de celle qu'offre une autre loi dans une matière presque semblable. Mais lorsque la lacune de la loi englobe même la disposition principale, on ne peut y suppléer, d'autant plus que surtout la loi de 1855, un peu celle d'avril 1871 sont inspirées d'un esprit antilibéral. Les administrateurs et les tribunaux administratifs ont charge d'exécuter la loi, non de l'améliorer. Ceci est la tâche du législateur qui toujours s'est refusé à retoucher le fond du droit applicable au conseil municipal de Paris.

La seconde objection est bien plus spécieuse. Si le conseiller municipal n'est pas en cette qualité de plein droit conseiller général de la Seine, pourquoi les lois du 16 septembre 1871 et du 19 mars 1875 ont-elles eu pour premier effet dès leur promulgation de faire entrer les conseillers municipaux de Paris au conseil général sans contrôle de leur capacité ? Elles auraient dû ouvrir un nouveau délai dans lequel des protestations auraient pu être élevées sur des griefs relatifs seulement à la qualité de conseiller général. Comme ces lois n'offrent pas cette disposition, il est surprenant qu'elles produisent un effet

dans un temps et qu'elles en produisent un autre dans un autre temps, sans que rien les ait modifiées. Il y a là assurément une lacune considérable de la loi, j'ai déjà dit quelle a dû être à mon sens en 1871 l'opinion dominante à l'Assemblée nationale; mais je trouve dans la loi organique du conseil général de la Seine des dispositions destinées à durer, qui s'étendent à tous les membres de ce conseil et je pense qu'elles doivent avoir effet. J'aime mieux admettre une erreur accidentelle du législateur que de croire à l'incohérence et à l'absurdité perpétuelle de la loi entière. Pourquoi rappeler tant de textes, dans cette loi de septembre 1871, qui régleront telle ou telle matière exactement déterminée, s'il faut en restreindre l'application au cinquième de l'effectif du conseil et même ne pas les appliquer du tout : pour les conseillers généraux dits forains, il n'y a pas d'exclusion possible avec le système objecté, puisque l'exclusion joue au-delà du quart et que les conseillers suburbains ne forment pas le quart de l'assemblée.

Donc ni confusion, ni distinction absolues. Les conseillers municipaux de Paris sont régis pour les formalités de l'élection ou de l'exclusion par les lois municipales, pour les conditions d'éligibilité et de capacité par les lois municipales et départementales. Il s'agit, bien que l'on conserve à ces quatre-vingts élus le titre de conseillers municipaux, d'une fonction absolument originale qui est comme un amalgame de deux fonctions. Voilà de quelle façon la loi de septembre 1871 a, malgré le silence du législateur, modifié la situation antérieure de ces conseillers.

Généralement, lorsqu'il y a semblable confusion

entre deux emplois, on considère qu'ils n'en forment plus qu'un avec dualité ou multiplicité d'attributions; et l'on exige des candidats des aptitudes, non pas pour chaque attribution séparément, mais pour l'emploi en bloc. Toute une série d'agents subalternes sont chargés d'une part d'assurer l'ordre, au besoin par la force, et d'autre part de constater des faits ou de consigner des déclarations d'une manière officielle, quel que soit d'ailleurs le degré d'autorité de ces constats. Ce sont des fonctions distinctes en d'autres personnes; l'armée qui est la réserve suprême pour maintenir l'ordre public est recrutée sans considération du savoir: les officiers ministériels, qui font des constatations, sont nommés sans respect de leur conformation physique. Les agents dont je parlais, gardes-champêtres, gendarmes, doivent cumuler les aptitudes corporelles et une certaine instruction; elles sont exigées en même temps, sur le même pied, des candidats à l'emploi.

Plus rares sont les doubles fonctions restées en apparence séparées, quoiqu'exercées par un même titulaire qui doit simultanément remplir les conditions exigées à des titres divers. Le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques offre le commencement d'une pareille situation. Conformément à l'art. 4, le maire était de droit membre du conseil de fabrique, quelle que fût sa religion; mais s'il n'était pas catholique, il devait se substituer un adjoint ou, à défaut, un conseiller municipal pratiquant ce culte. Imaginons que la substitution n'ait pas été imposée au maire: ce magistrat municipal aurait dû obligatoirement être choisi parmi les catho-

liques, à moins de persécution religieuse. Ainsi une fonction dépendante aurait réagi sur celle de maire en imposant une nouvelle condition à remplir. Tel est le cas dans les pays où le chef de l'État est également le chef religieux de la nation.

Pour revenir aux conseillers municipaux de Paris, la situation actuelle n'est pas une nouveauté, elle ressemble beaucoup à celle qui leur était faite sous l'empire de la loi du 20 avril 1834. Ils étaient alors élus comme conseillers généraux, suivant les règles édictées dans la loi du 22 juin 1833 et les dérogations contenues au titre I de la loi particulière de 1834. De plus ils étaient conseillers municipaux de Paris ; l'art. 21 de cette même loi de 1834 cite expressément les articles de la loi du 21 mars 1831, loi organique des municipalités, relatifs aux incompatibilités qui sont applicables aux membres du conseil municipal de Paris, c'est-à-dire aux conseillers généraux de la Seine élus dans Paris. La seule différence qu'il y ait entre les deux époques réside dans la rédaction des lois ; celle de 1834 ne prêtait pas à l'équivoque, celle de septembre 1871 a donné naissance à cent controverses.

TROISIÈME PARTIE

Le recrutement du conseil municipal de Paris.

CHAPITRE PREMIER

Composition du conseil municipal de Paris.

1. Effectif du conseil municipal.

Aux termes de l'art. 10 de la loi du 14 avril 1871, il y a quatre conseillers municipaux dans chacun des vingt arrondissements de Paris ; le conseil municipal de Paris est donc composé de quatre-vingts membres.

La tradition, qui depuis 1834 sous les régimes, politiques et municipaux, successifs, affectait à chaque arrondissement trois membres du conseil, a été abandonnée en 1871 ; le gouvernement s'y tenait encore dans l'art. 4 de son projet. Mais elle a été conservée dans son principe : la représentation uniforme et fixe des différentes circonscriptions électorales, sans considération des habitants.

La commission (1) chargée d'examiner le projet du gouvernement voulut corriger le système en attribuant à chaque arrondissement d'abord une représentation invariable et, en sus, une représentation

(1) Rapport de la commission annexe n° 99, Journal officiel avril 1871 p. 523, 562, 580.

supplémentaire proportionnée à la population. A cet effet, l'art. 10 du texte établi par la commission répartit quarante conseillers entre les vingt arrondissements à raison de deux par arrondissement ; puis, étant fixé un nombre limite de douze mille électeurs, il est accordé à tout arrondissement pour l'excédent un conseiller supplémentaire par fraction de six mille et le surplus s'il est de trois mille électeurs. D'après un orateur, le total des conseillers ne devait pas s'éloigner beaucoup, soit en plus, soit en moins, du nombre de soixante ; c'est ajoutait-il, un système qui a le mérite d'être juste et logique ; car il proportionne le nombre des mandataires à l'accroissement des personnes à représenter.

Tout d'abord le texte de la commission contient une contradiction, fautive à la vérité facile à réparer, mais qui a été exploitée par les adversaires de la commission. Le conseil municipal se compose, porte ce texte,... 2^o de membres en nombre proportionnel à la population. Immédiatement ensuite le nombre des conseillers est déterminé par celui des électeurs. On était alors plus strict qu'en 1884 où les Chambres ont proportionné l'effectif de chaque conseil municipal à l'importance de la population de la commune et le nombre des conseillers élus dans chaque section à celui des électeurs inscrits.

Le plus grave défaut du système proposé par la commission était l'incertitude du nombre, qui aurait varié d'élection en election. En 1871, d'après les indications fournies pour les élections municipales du 23 juillet, il y aurait eu cinquante-huit conseillers ; en 1924, d'après les listes électorales closes le

31 mars, il y en aurait cent-dix, sans que l'augmentation eût été uniformément progressive d'une époque à l'autre.

Juste et logique, ce système ne l'était même pas ; car il n'était pas juste que les 17.990 électeurs d'un arrondissement fussent représentés par deux conseillers tandis que 21.001 électeurs d'un autre arrondissement en eussent élu quatre ; on déplaçait sans le supprimer le manque de proportion entre représentants et représentés. Il n'était pas logique non plus de conférer à Paris, que les députés de l'Assemblée nationale entendaient plutôt réprimer que favoriser en lui accordant le moins possible des droits qu'ils ne pouvaient lui refuser, l'avantage d'une représentation municipale indéfiniment proportionnée à l'accroissement de la population ; pour les autres communes cet accroissement n'est admis que jusqu'à concurrence de 60.000 habitants ; et, quand il s'agit en 1883 de reculer dans la loi en préparation la limite de cette augmentation, le Sénat s'y opposa, pensant qu'il importe moins d'avoir un conseil nombreux dans une ville populeuse qu'un conseil qui expédie promptement et bien les affaires de la ville ; et le nombre parut précisément un obstacle à cette bonne expédition.

Malgré tous ces défauts, quantité d'orateurs défendirent la représentation proportionnelle à la population et tentèrent de faire admettre le principe par une série d'amendements, où seuls variaient les éléments numériques du rapport (1).

C'est un amendement rédigé par Léon Say (2) et

(1) Amendements de MM. Bethmont, Journault.

(2) Journal officiel 14 avril 1871 p. 554.

plusieurs autres députés qui proposa le nombre de quatre-vingts conseillers municipaux. Cet amendement, déposé sans avoir été soumis à la commission qui ne le connut qu'au cours de la séance, plut à ce point à la majorité qu'elle n'admit aucun retard dans la discussion et que celle-ci, tout spécieux que fussent parfois les arguments de Léon Say, confirma des esprits dont le siège était évidemment déjà fait. C'est qu'avec tous les avantages du principe de la fixité ce système permettait un mode de recrutement rassurant, comme il sera dit plus loin.

Le conseil municipal de Paris fut donc porté de 60 à 80 membres. Paris fut donc un peu plus avantage, numériquement parlant, par rapport aux autres communes où l'art. 6 de la loi du 5 mai 1855 fixait un maximum de trente-six conseillers.

Si, d'autre part, on appliquait à Paris le droit commun actuel, énoncé dans l'art. 10 de la loi du 5 avril 1884, l'effectif du conseil serait légèrement augmenté ; il y aurait en premier lieu les trente-six conseillers assignés aux villes au-dessus de soixante mille habitants, puis les soixante conseillers municipaux que donneraient à Paris ses vingt mairies à raison de trois par mairie, suivant la disposition finale du même art. 10 actuellement appliquée à Lyon. Au total il y aurait quatre-vingt seize conseillers. Cette augmentation resterait, du moins il est permis de le croire, sans influence heureuse sur la discussion et l'expédition des affaires ; l'exclusion de Paris, sur ce point particulier, du bénéfice de la loi de 1884 ne lui est pas préjudiciable.

Mais il est une autre conséquence infiniment plus grave, qui pourrait, le cas échéant, nuire aux inté-

rêts de la ville. L'art. 6 de la loi du 9 décembre 1884 dispose que les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège qui, outre les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, comprend les délégués des conseils municipaux. Le nombre de ces délégués, dans les autres communes que Paris, est en raison directe du nombre des conseillers, c'est-à-dire qu'il augmente avec la population jusqu'à soixante mille habitants. Paris, d'après cette même loi, n'a droit qu'à trente délégués alors qu'un conseil municipal de trente-six membres en nomme vingt-quatre. La banlieue de Paris englobée dans le département de la Seine, dont la population est égale à peu près aux deux tiers de celle de la capitale, est partagée en soixante-dix-neuf communes qui envoient au collège électoral plus de huit cents délégués sénatoriaux, si bien que sur mille électeurs et plus, Paris est exactement représenté par cent cinquante. Cette disproportion tend à s'accroître indéfiniment ; car la population a tendance à se grouper dans les communes suburbaines dont un tout petit nombre seulement comptent plus de soixante-mille habitants. C'est peut-être un danger, c'est assurément une preuve que le principe de la proportion du nombre des représentants à celui des représentés souffre des exceptions criantes et qu'il y avait moindre dommage qu'on ne l'a laissé entendre parfois à ne pas l'appliquer entre les diverses circonscriptions de Paris.

2. Répartition des conseillers municipaux entre les diverses parties de la ville.

Aux termes de l'art. 10, déjà cité, de la loi du 14 avril 1871, il y a un conseiller municipal à Paris par quartier. Ce conseiller est désigné au scrutin individuel. C'est une dérogation au droit commun qui tout aussi bien en 1871 que depuis 1884 n'a toujours admis que le scrutin de liste, sauf de très rares exceptions, en cas de vacance unique avant de nommer le maire, etc... L'Assemblée en 1871 s'est décidée à cette dérogation au droit commun en pleine connaissance de cause, après une importante discussion où ont été successivement écartés le projet du gouvernement, les propositions de la commission et les nombreux amendements qui tendaient à instituer le scrutin de liste, soit par arrondissement, soit par circonscriptions plus vastes, assez comparables aux secteurs actuellement établis pour l'élection des députés. Et l'Assemblée s'est déterminée, non pas en considération des difficultés, pourtant considérables, qui résulteraient de la nécessité de modifier sans cesse le nombre des conseillers municipaux de chaque circonscription ou l'étendue des circonscriptions ou plus simplement du dépouillement du scrutin. Ce sont des motifs d'ordre politique qui ont rallié la majorité, désireuse d'éviter le scrutin de liste, à l'amendement de Léon Say. « Nous ne voulons pas, disait M. Ferey, que le conseil municipal entre dans le domaine de la politique ». Or, disait M. Journault, « l'élection par arrondissement (c'est-à-dire au scrutin de liste) donne en quelque sorte et inévitablement un résultat politique ». — « La seule manière, disait M. Léon Say, d'éviter les

notoriétés politiques, c'est d'organiser des circonscriptions qui aient un intérêt municipal à Paris ». — « La véritable base de la population parisienne, disait encore M. Journault, le véritable noyau de la cité, c'est le quartier ».

Un adversaire de l'amendement déposé par Léon Say. M. Mortimer-Ternaux, déclara que sous la monarchie de juillet, encore que la circonscription fût l'arrondissement, le conseil municipal avait été envahi par les « notoriétés de quartier », euphémisme pour désigner les médiocrités ; il cita même « un mot gaulois du président le plus gaulois qu'aient eu jamais les assemblées législatives, M. Dupin : « Ne me parlez pas, disait-il, de ces sortes de circonscriptions (les trop petites) ; avec elles vous avez du vin du crû et dans des cruches ». La boutade fit rire l'assemblée et l'aurait plutôt confirmée dans sa résolution, si elle avait osé espérer que ce pût être vrai.

L'assemblée se flattait tout au moins de l'espoir qu'avec le scrutin individuel on ne verrait pas au conseil municipal de Paris des ambitieux parlant au nom de centaines de mille électeurs, capables de susciter par leur ascendant des troubles dans la capitale et d'instaurer en face du gouvernement de la nation le gouvernement révolté de la commune. Ce ne fut pas alors un des moindres malheurs de la guerre civile que de raviver dans la France entière les souvenirs de 1793 et les défiances contre les aspirations politiques des Parisiens. Il fallait, et tous les députés étaient d'accord sur ce point, à tout prix n'installer à Paris qu'un conseil municipal s'occupant d'affaires municipales. L'amendement de Léon Say

paraissait contenir à cet égard le moins d'aléas. Cependant les adversaires faisaient valoir une dernière objection ; il est injuste de donner une égale représentation à des groupes de population numériquement inégaux, et c'est contraire aux principes du droit municipal.

M. Ferey répliquait : « Quant à la question de population, permettez-moi de vous dire que dans les conseils généraux, chaque canton, quelle que soit sa population, nomme un représentant... (Le conseil municipal de Paris) sera le dispensateur des ressources de la ville de Paris, de même que le conseil général est le régulateur du budget du département. » Léon Say répondit plus longuement : « Je trouve, pour ma part, qu'il y a une assimilation très facile à faire entre un quartier de Paris et un canton de département, et c'est parce qu'il y avait une assimilation évidente entre un quartier de Paris et un canton que l'on a toujours imaginé de faire des conseillers généraux à Paris avec les membres du conseil municipal. Le conseil municipal de Paris n'est pas autre chose qu'un conseil général ».

L'assemblée se laissa convaincre par ce raisonnement, bien qu'il repose sur deux inexactitudes et un sophisme. Ce n'est pas le quartier, c'est l'arrondissement qui est considéré comme l'équivalent à Paris du canton ; il y a un juge de paix, un conseil de révision par arrondissement. Et l'histoire, à laquelle Léon Say recourt, loin de confirmer l'assimilation prétendue évidente entre un quartier de Paris et un canton, la dément : dans le seul temps, de 1790 au 9 thermidor an II, où les conseillers municipaux de Paris furent nommés par les quartiers

alors qualifiés de sections, ils ne pouvaient être en même temps membres de l'administration du département de Paris, conformément à l'art. 40 du titre I du décret du 21 mai 1790; et quand les conseillers généraux furent aussi conseillers municipaux, ils étaient nommés soit sans considération d'aucun territoire jusqu'en 1834, soit par arrondissement après 1834. Enfin c'était un sophisme de prétendre en avril 1871 que le conseil municipal de Paris n'était pas autre chose qu'un conseil général. Celui-ci doit s'occuper des intérêts du département; et les intérêts du tout ne se confondent pas entièrement avec ceux de la partie. La preuve en est que l'assemblée nationale en septembre 1871 a créé un conseil général qui absorbe le conseil municipal de Paris, mais ne lui est pas identique. Aussi peut-on se persuader que l'assemblée aurait choisi le scrutin individuel, même sans le discours de Léon Say.

A en croire l'auteur d'un article paru dans la *Revue de Paris* en 1913 (1), l'assemblée nationale aurait réussi au-delà de ses désirs : « Les élections municipales de Paris ne peuvent être que ce qu'elles sont : une concurrence de personnes qui se poursuit dans un marais » — C'est le nom sous lequel l'auteur dans son style imagé désigne le quartier — « Les rivalités individuelles qui sont en cause ne sauraient intéresser le grand public... S'il est difficile (au nouveau venu), conclut l'auteur, dans les mares stagnantes parisiennes de conquérir un mandat, il est aisé de le conserver ».

Depuis bien longtemps on a multiplié, avec les

(1) *Revue de Paris* 1913, t. 6, p. 363, par Georges La Chapelle.

pires prophéties, les critiques contre le système inauguré en 1871 ; en 1884, le rapport supplémentaire déposé par la commission chargée d'examiner les propositions de loi municipale contient cette phrase péremptoire : « Il y a eu accord unanime sur cette opinion que le scrutin uninominal par quartier ne pouvait plus être maintenu ».

Nul, je crois, ne s'est jamais avisé de dire que le système avait du bon. Et pourtant, si le scrutin de liste appliqué aux élections des députés est apparu compliqué et décevant, pourquoi vaudrait-il mieux pour élire les conseillers municipaux ? D'un autre point de vue, la répartition géographique des électeurs en collèges inégalement fréquentés où se font jour des opinions diverses n'équivaut-elle pas à accorder aux tendances divergentes une représentation proportionnelle au nombre de leurs tenants ? Le scrutin de liste pratiqué sans ménagement à Paris ferait courir le risque de composer le conseil municipal, non pas seulement de politiciens, mais de politiciens d'un seul parti. Dans son rapport, la commission, qui examinait la future loi d'avril 1871, indique qu'à l'unanimité elle a repoussé un amendement proposé par M. Mortimer-Ternaux en vue d'assurer la représentation des minorités par le vote accumulé. A la forme savante, l'Assemblée nationale, à son insu, a substitué la forme empirique du procédé, par le jeu d'un phénomène auquel sans doute aucun député ne songeait : c'est que depuis des siècles, ainsi qu'en témoignent les vieux noms de nos rues, les hommes aiment à se grouper dans les villes selon leurs affinités, soit professionnelles, soit sociales.

CHAPITRE II

Mode de nomination des conseillers municipaux de Paris.

1. Nomination par l'élection.

Comme tous les autres conseillers municipaux de France, ceux de Paris sont élus ; ils le sont en vertu du même texte que les autres, l'alinéa 1^{er} de l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884, applicable à Paris depuis la loi du 29 mars 1886 ; l'élection a lieu au suffrage direct universel des citoyens qui figurent ou ont droit de figurer sur les listes électorales.

2. Les électeurs.

C'est ce même art. 14 de la loi du 5 avril 1884, substitué à l'alinéa 1^{er} de l'art. 4 de la loi du 14 avril 1871 qui détermine les conditions nécessaires pour être inscrit sur les listes électorales ; cet article a été modifié à deux reprises, par les lois des 29 juillet 1913 et 31 mars 1914.

A Paris comme dans toute autre commune, il faut satisfaire aux conditions générales dont dépend la jouissance de l'électorat : âge, sexe, nationalité, jouissance des droits civils et politiques, et aux conditions purement locales dont dépend l'exercice de l'électorat : domicile, résidence, inscription au rôle d'une des quatre contributions directes ou des prestations, recensement en vue de l'incorporation à l'armée. Tandis que les conditions générales sont cumulatives, les conditions locales sont alternatives.

Une des particularités qu'on rencontre à Paris provient de ce que, la ville étant partagée en quatre-vingts quartiers, il existe en vertu de l'art. 1^{er} de la loi du 7 juillet 1874, quatre-vingts listes électorales et en outre vingt listes générales d'arrondissement, les unes et les autres dressées par ordre alphabétique. Ces listes d'arrondissement ne servent à aucune élection; pour ne pas en faire une dépense de pur luxe, on les laisse dans les mairies, en guise de la minute de la liste électorale dont le décret réglementaire de 1852 (art. 7) exige le dépôt; les listes de quartiers, considérées comme les copies mentionnées par ce même décret, sont envoyées au secrétariat général de la Préfecture.

Malgré ses quatre-vingts quartiers, Paris ne forme qu'une commune. La Cour de Cassation a décidé que la résidence s'acquiert dans la ville et profite à l'électeur dans le quartier où il vient résider (23-3-1863). Par contre la Cour de Cassation n'admet plus l'unité de la commune en ce qui concerne l'inscription au rôle des contributions directes depuis cinq ans (10 mai 1922). Le citoyen qui satisfait dans deux quartiers respectivement à deux des conditions locales — c'est généralement le domicile et le paiement de contributions à raison de propriétés foncières — peut à son choix exiger son inscription sur la liste de l'un ou l'autre quartier(1). La même faculté existe dans les communes partagées en sections.

Aux termes de l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884, un citoyen peut être électeur au titre de contribuable s'il figure au rôle des prestations en nature. Les rues

(1) Cassation 16 mars 1908 D. P. 08-1-305.

de Paris étant en vertu de l'art. 1^{er} du décret du 26 mars 1852 soumises au régime de la grande voirie, il ne saurait être question d'imposer aux habitants des prestations qui ne sont exigibles que pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux. Or la prestation offre la singularité d'être un impôt non seulement personnel, mais encore familial, le chef de famille y étant astreint pour lui-même et pour tous ses parents ou serviteurs vivant avec lui (loi du 21 mai 1836, art. 3) ; de la manière d'établir l'impôt, la jurisprudence avait tiré le droit pour le fils prestataire compris dans la cote du père d'être inscrit à titre de contribuable sur la liste électorale. A Paris, voilà donc pour des motifs bien éloignés des élections cette source de l'électorat tarie. En fait, il en va de même dans les communes où le conseil municipal, usant de la faculté accordée par l'art. 5 de la loi du 31 mars 1903 a remplacé les prestations par une taxe vicinale représentée par des centimes additionnels aux quatre anciennes contributions directes.

Bien que la loi du 5 avril 1884 n'ait pas été modifiée à la suite des lois des 15 juillet 1914 et 31 juillet 1917, les tribunaux judiciaires aux citoyens assujettis seulement aux nouveaux impôts directs le droit de figurer à ce titre sur les listes électorales.

Au point de vue statistique, il y avait à Paris au 31 mars dernier 656.577 électeurs inscrits sur les listes.

CHAPITRE III

L'occasion des élections.

1. Distinctions fondamentales.

Comme dans toutes les autres communes, il y a lieu de faire des élections au conseil municipal de Paris dans deux sortes de circonstances : ou bien il s'agit de renouveler la totalité des conseillers, leur mandat étant arrivé en même temps dans la France entière au terme fixé par la loi, ou bien il s'agit de nommer des remplaçants à ceux des membres, voire à tous les membres du conseil, qui pour des raisons diverses et fortuites ont cessé de remplir leurs fonctions avant ce terme.

2. Élections générales.

L'art. 41 de la loi du 5 avril 1884, rendu applicable à Paris par l'art. 1^{er} de la loi du 2 avril 1896, a fixé l'époque du renouvellement intégral des conseils municipaux au premier dimanche de mai tous les quatre ans.

Il suffit d'une loi pour modifier la date de ces élections générales. Au cours de la dernière guerre, la loi du 24 décembre 1914, en son art. 4, a disposé qu'il n'y aurait plus d'élections, d'aucune sorte, avant la cessation des hostilités. La loi du 18 octobre 1919, qui a ordonné le renouvellement immédiat des conseils municipaux comme des autres assemblées électives soumises à renouvellement intégral, a disposé dans son art. 2 que les pouvoirs des

membres de ces conseils prendront fin le premier dimanche de mai 1925. Au-delà le droit commun reprendra son empire.

Avant la loi d'avril 1896, le renouvellement intégral se faisait à Paris tous les trois ans, conformément à l'art. 8 de la loi du 14 avril 1871.

3. Élections partielles.

Les vacances résultant de décès, option, démission soit volontaire, soit prononcée d'office, annulation d'élection, dissolution, impossibilité de constituer le conseil sont purement accidentelles ; lorsqu'il a estimé que la vacance ne pouvait durer, le législateur, dans l'impossibilité d'assigner une date aux élections à faire, a établi un délai à compter de la disparition, dans lequel l'élection doit être faite.

Paris n'est pas pour les élections partielles soumis au droit commun. D'une manière générale, quoiqu'on assiste, dans la succession des lois de 1855 à 1884, à une multiplication de ces élections, toutes les vacances ne donnent pas en temps normal nécessairement lieu à des élections ; et à Paris les cas d'élections obligatoires sont moins nombreux qu'ailleurs.

Le législateur n'ayant jamais pris en la matière que des décisions particulières, il faut se livrer à une revue des différentes vacances pour en connaître l'effet.

Dans le droit municipal parisien comme en droit commun, il y a toujours de nouvelles élections obligatoires à la suite de l'annulation des élections précédentes, pourvu que les tribunaux administratifs n'aient pas proclamé un candidat. C'est que sur

ce point l'art. 48 de la loi du 5 mai 1855 a été textuellement reproduit dans le dernier alinéa de l'art. 40 de la loi du 5 avril 1884.

En droit commun, aux termes de l'art. 45 de la loi de 1884, qu'il faut combiner avec l'art. 44 de la même loi, il y a obligatoirement nouvelles élections dans tous les cas où un conseil municipal a été dissous; que tous ses membres ont donné leur démission, soit ensemble, soit successivement; quand aucun conseil n'a pu être formé. A Paris, aux termes combinés de l'art. 13 de la loi de 1855 et de l'art. 22 de la loi du 24 juillet 1867, il devrait y avoir également des élections à la suite d'une dissolution du conseil municipal. Mais ni ces deux lois, ni celle d'avril 1871 n'ont prescrit d'élections dans les autres cas auquel la loi de 1884 se réfère spécialement. Toutefois l'hypothèse de la démission collective rentre dans la disposition générale qui sera examinée plus bas.

En troisième lieu, l'article 42 de la loi de 1884 impose des élections lorsque le conseil est réduit par l'effet des vacances survenues aux trois quarts de ses membres. On a voulu interpréter cet article en le combinant avec l'art. 40 cité plus haut; ainsi, même en cas d'annulation, des élections ne seraient rigoureusement obligatoires que si le conseil avait perdu le quart de son effectif; il ne faut voir dans cette innovation qu'une tentative de retirer aux électeurs une garantie qu'ils possèdent depuis la monarchie de juillet. Au lieu d'équivoquer sur le mot de vacances et de prêter au législateur de 1884 des intentions aussi contradictoires que peu libérales, il faut croire que dans l'art. 42 cette expres-

sion générale destinée à améliorer le droit ancien vise tous les cas qui ne sont pas spécialement examinés dans la loi, c'est-à-dire qui ne sont ni l'annulation, ni la dissolution, ni la démission collective, ni l'impossibilité de former le conseil, donnant lieu à la nomination d'une commission. Le mot désigne donc l'option, la démission individuelle, le décès, l'exclusion pour perte de droits civils et politiques. — Aux termes du même art. 42 l'élection dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral n'est obligatoire que si le conseil est réduit à moins de la moitié de ses membres. Enfin, en tout temps, dans les communes divisées en sections, qui, d'après la loi de 1884, nomment soit deux, soit quatre conseillers au moins, il y a lieu à élection, lorsque la section a perdu la moitié de ses représentants au conseil.

Dans la législation spéciale à Paris, deux textes concernent les élections à faire pour suppléer à ces vacances. Aux termes de l'art. 8 de la loi de 1855 il y est procédé quand le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres ; aux termes de l'art. 8 de la loi d'avril 1871 on ne procédera à de nouvelles élections que si le nombre des conseillers a été réduit de plus d'un quart. On s'est demandé en 1871 s'il ne fallait pas voir dans la tournure restrictive employée par le législateur la volonté d'enlever à l'administration la faculté, jusqu'alors reconnue par la jurisprudence, d'ordonner des élections complémentaires avant que le conseil eût été réduit dans la proportion qui rend l'élection obligatoire. Le ministre de l'intérieur a fait connaître qu'il n'y avait rien de changé ; ainsi,

malgré la différence des rédactions les deux articles 8 des lois de 1855 et de 1871 sont identiques au fond (1). Mais l'art. 8 de cette dernière loi ajoute, et c'est une disposition nouvelle par rapport à la loi de 1855 : « Toutefois dans les communes divisées en sections ou arrondissements, il y aura toujours lieu à faire des élections partielles toutes les fois que, par suite de décès ou perte des droits politiques, la section n'aurait plus aucun représentant dans le conseil ».

M. Lavallée écrit qu'il est difficile d'admettre que cette dernière disposition et même l'art. 8 entier de la loi du 14 avril 1871 soit applicable à la ville de Paris. « Il se rapporte aux élections qui devaient être faites au scrutin de liste dans les autres communes. Les communes pouvaient être divisées en sections, mais de manière qu'une section eût à élire au moins deux conseillers. Ce n'est pas le cas à Paris... La loi du 5 mai 1855 nous semble donc être là encore le texte qui régit le conseil municipal de Paris. Des élections complémentaires ne sont rigoureusement obligatoires que si le conseil est réduit aux trois quarts de ses membres. »

Ce raisonnement ne satisfait pas. Tout d'abord c'est la loi du 14 avril 1871 qui constitue le dernier état du droit à l'égard de Paris, les lois antérieures ne restant en vigueur qu'autant qu'elles ne sont pas contraires à elle (art. 18 de la loi du 14 avril 1871). Il semble donc que, lorsque la loi d'avril 1871 contient une disposition plus complète que celle de

(1) *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1872, p. 278.

mai 1855, il faudrait des raisons irréfutables pour appliquer cette dernière au mépris de l'autre.

Cet art. 8 de la loi de 1871 est l'œuvre de la commission. Chargée d'examiner le projet de loi, la commission se proposait de soumettre le plus possible Paris au droit commun, ainsi que l'atteste M. Batbie dans son rapport : « Les articles relatifs aux élections de Paris soulevaient plusieurs difficultés que nous avons autant que possible voulu résoudre par des dispositions générales applicables à toutes les communes de France ». La commission tenait d'autre part à restaurer à Paris le scrutin de liste par arrondissement. Dès lors on voit clairement que l'art. 8, qui vise des communes partagées en sections ou en arrondissements, s'appliquait à Paris dans la pensée des membres de la commission, peut-on dire dans la pensée du législateur au moment où il a voté l'article ?

Quand la délibération en vint à l'art. 10, l'Assemblée nationale repoussa le texte de la commission qui rétablissait le scrutin de liste par arrondissement et lui préféra l'amendement de Léon Say qui édictait le scrutin uninominal par quartier. Dès lors la synonymie cessait entre section et arrondissement, du moins pour Paris ; il aurait fallu remanier l'art. 8. Puisque le législateur n'y a pas songé, il faut l'interpréter.

Ou bien on peut négliger complètement le mot d'arrondissement, qui n'est qu'une qualification toute locale de la section à Lyon et qui l'aurait été à Paris sans l'amendement de Say, et s'en tenir à l'expression générique de section. A Paris, la section électorale, c'est le quartier. Dès que la section — et

dans sa disposition finale la loi use de l'expression générale sans y chercher de synonymes — n'aura plus de représentant dans le conseil par suite de décès ou de perte des droits politiques, il y a lieu à élection. Evidemment un décès entraînera une élection à Paris, alors qu'ailleurs il en faudra bien davantage ; mais le législateur n'a pris en 1871 aucune mesure pour restreindre le nombre des élections à Paris.

Ou bien on peut s'en tenir au mot d'arrondissement et attendre pour ordonner des élections qu'un arrondissement ait perdu ses quatre représentants pour les causes rapportées ci-dessus. Les élections seraient moins fréquentes qu'avec la première interprétation, mais peut-être seraient-elles moins retardées qu'avec le système de M. Lavallée.

Une dernière réflexion prouve que ce système est en partie erroné. L'alinéa 1^{er} de l'art. 8, qui fixe la durée du mandat des conseillers municipaux a été reconnu applicable à Paris jusqu'à la loi de 1896. Pourquoi décider, en dehors de toute disposition formelle de la loi, que les deux derniers alinéas de l'article ne sauraient concerner cette ville ?

Pour moi, j'incline à penser qu'il y a lieu à élection à Paris après toute vacance résultant de décès ou de perte des droits politiques, parce qu'ainsi la loi est appliquée à la lettre, sans d'ailleurs que son esprit soit méconnu.

Mais cet art. 8 de la loi d'avril 1871 ne prescrit pas d'élections partielles inférieures au quart du nombre des conseillers au cas où la vacance résulterait de l'option, de la démission ou de l'impossibilité d'obtenir la proclamation d'un candidat. Il y

a là une lacune qu'on a cru, tout au moins en ce qui concerne les deux premiers cas, pouvoir combler grâce à la loi du 20 avril 1834, organique du conseil municipal de Paris sous la monarchie de juillet. En son art. 21, cette loi déclare applicable aux vacances qui se produiraient dans le conseil l'art. 11 de la loi du 22 juin 1833 qui était alors le droit commun des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Cet art. 11 prévoit des élections partielles notamment pour les vacances résultant de l'option ou de la démission. Voici le raisonnement dont Dalloz (1) a usé : la loi du 14 avril 1871 maintient en vigueur par son art. 18 la législation antérieure qui ne lui est pas contraire ; or si cette législation comprend évidemment la loi du 5 mai 1855, elle englobe également les textes que cette loi n'a pas abrogés ; l'article 51 de la loi de 1855 qui prononce les abrogations ne fait pas mention de la loi du 20 avril 1834 ; c'est donc que cette loi n'a pas été abrogée.

A cet argument juridique s'ajoute un motif d'équité et de libéralisme : la loi de 1834 offre un ensemble de garanties dont les électeurs parisiens ont joui jusqu'en 1848 ; la loi de 1884 a donné au moins les mêmes garanties à tous les électeurs des autres communes ; seul Paris est sous la troisième République moins avantagé que sous la monarchie de juillet. On peut apaiser ce sentiment en disant que la lettre de la loi, si importante soit-elle, l'est moins que l'esprit des hommes qui l'appliquent ; et ceux-ci vont volontiers au-delà de la loi.

(1) DALLOZ, 1912-3-100. — *Jurisprudence générale. — Supplément Ville de Paris*, n° 43. — *Code des lois politiques et administratives annotées*, t. I, *Elections*, n° 11.465.

Quant au raisonnement, il doit être réfuté et il l'a été quand l'opinion exposée dans le recueil Dalloz a été développée devant le Conseil de préfecture de la Seine et devant le Conseil d'Etat, à l'occasion du délai qu'il convient d'observer pour ordonner l'élection après la vacance ; les décisions seront étudiées plus loin. La réfutation consiste à rappeler qu'aux termes de l'art. 18 de la loi du 14 avril 1871 « continueront à être observées les lois actuellement en vigueur ». De plus elles ne le seront que dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi. On pourrait déjà se demander si les dispositions de la loi de 1834 ne devraient pas être écartées, étant plus complètes, comme contraires par là-même aux dispositions de la loi de 1871. Il est, surtout, faux de prétendre que la loi de 1834 n'a pas été abrogée par la loi de 1855 ; sans doute il n'en est pas question à l'art. 51 de cette loi ; mais l'art. 14 dispose que le conseil municipal de Paris est nommé par l'empereur ; « il n'est pas autrement dérogé aux lois spéciales qui régissent l'organisation municipale » de cette ville. A la simple lecture, chacun saisit que cette dérogation constitue à tout le moins une abrogation expresse de tout ce qui dans la loi d'avril 1834 concernait l'élection des conseillers municipaux de Paris. C'est précisément l'effet que, dans son rapport au prince-président, le ministre de l'intérieur (1), en lui soumettant le projet qui devint le décret du 9 septembre 1849, attache à la loi du 3 juillet 1848 par laquelle la nomination fut substi-

(1) DALLOZ, 1849-4-151.

tuée à l'élection ; entre le décret de 1849 et la loi de 1855 la liaison est opérée par le décret du 27 décembre 1851 qui maintient les principes de 1849.

En quatrième et dernier lieu, en droit commun, il y a lieu, conformément à l'article 77 de la loi de 1884, à élections complémentaires lorsqu'il s'agit de nommer le maire. Depuis la loi du 27 juillet 1923, ces élections sont au gré du conseil municipal avant la nomination de l'adjoint. Paris n'ayant ni maire, ni adjoints élus par le conseil municipal, ces occasions d'élections y font défaut.

En résumé à Paris les élections ne sont obligatoires que dans des cas moins nombreux qu'ailleurs ; mais à Paris comme ailleurs des élections peuvent être ordonnées par le préfet même lorsqu'il n'y est pas tenu. Cette faculté a été supprimée temporairement pendant la guerre par la loi du 24 décembre 1914 citée plus haut. Le Conseil d'Etat impose comme seule condition de ces élections facultatives qu'elles tendent à combler toutes les vacances sans exception qui existent dans le conseil (1) au moment où le préfet convoque les électeurs.

4. Délai de l'élection après la vacance.

Il est évident qu'il s'agit ici de toutes les autres élections que celles qui tendent au renouvellement intégral du conseil municipal tous les quatre ans à date fixe. D'ailleurs le conseil peut être élu en totalité durant cet intervalle, et ce cas rentre dans les hypothèses examinées ici.

(1) C. d'Et., 10 avril 1869. *Trèves*, p. 361. — 23 février 1877, *Ribécourt*, p. 199. 14 décembre 1864, p. 1013.

Pour toutes les autres communes de France, la loi d'avril 1884 fixe dans les art. 40, 42 et 45 un délai uniforme de deux mois à dater du jour où la vacance est définitive. L'art. 9 de la même loi dispose qu'après la dissolution du conseil consécutive à une réunion ou à un fractionnement de communes il est procédé immédiatement à des élections nouvelles.

A Paris le droit est plus compliqué. Au cas d'annulation d'élection, le délai ne peut excéder trois mois, aux termes de l'art. 48 de la loi du 5 mai 1855.

Au cas de dissolution, décrétée à titre de peine contre le conseil, le délai ne peut excéder trois ans, aux termes de l'art. 22 de la loi du 24 juillet 1867. Cet article a subi d'étranges vicissitudes. Il n'a eu d'abord pour objet que de corriger dans un sens libéral l'art. 13 de la loi de 1855 qui ne prévoyait aucune élection du conseil municipal dissous avant le renouvellement de tous les conseils qui était alors quinquennal ; dans le rapport fait au corps législatif en 1855, la commission (1) rappelle que la loi de 1831 fixait ce délai à trois mois et que la loi du 7 juillet 1852 l'a porté à une année ; elle ajoute qu'elle a proposé au Conseil d'Etat, alors organe législatif, de réduire à trente mois la durée de la commission municipale. Cet amendement n'avait pas été adopté. En 1867 l'empereur renonçait à l'empire autoritaire ; il fit une concession de deux ans. Mais en avril 1871 le progrès qui consistait à réduire à trois ans la durée des mandats des con-

(1) DALLOZ, 1855-4-58 et s.

seils municipaux eut pour contre-partie cette régression que le gouvernement n'était plus tenu de faire élire un conseil dissous avant le renouvellement général. Depuis la loi du 2 avril 1896, la situation a de nouveau changé, puisque la durée du mandat du conseil excède d'une année le délai imparti par la loi de 1867.

Quand le conseil réduit aux trois quarts de ses membres doit être complété, les lois de 1855 (art. 8) et d'avril 1871 ne fixent aucun délai. Au cas de vacance par décès ou perte des droits politiques, l'art. 8 de la loi du 14 avril 1871 n'en fixe pas non plus. Il en résulte que le préfet de la Seine est libre de convoquer lorsqu'il veut les électeurs. C'était pour offrir aux Parisiens une garantie contre cet arbitraire que Dalloz voulait faire revivre la loi du 20 avril 1834. Par décision du 22 juillet 1910 le Conseil d'Etat a déclaré « qu'aucune disposition des lois qui régissent actuellement les élections au conseil municipal de la ville de Paris n'impose au préfet de la Seine l'obligation en cas de décès d'un conseiller municipal de procéder dans le délai de deux mois à son remplacement ».

Il ne semble pas que jamais on ait soutenu l'opinion que le législateur en avril 1871 n'a pas fixé de délai à ces élections parce qu'il entendait simplement s'en référer au délai prévu à l'art. 48 de la loi de 1855 pour les élections à la suite d'annulation. Ce délai pourrait passer pour être le droit commun puisqu'il était le seul qui fût prévu en 1855. En 1871 on a élargi le nombre des vacances donnant lieu à élections et on n'a pas parlé du délai parce qu'en effet il ne s'agissait pas de le modifier. Si à

ce raisonnement on objecte que les dispositions de l'art. 48 de la loi de 1855 sont trop spéciales pour pouvoir être étendues, qu'a donc fait constamment la jurisprudence administrative, sinon étendre à de nouveaux objets des dispositions strictes ? La loi de 1871 ne prévoit aucun recours contre l'élection des maires et des adjoints ; le Conseil d'Etat n'a pas hésité à déclarer recevables les recours de ce genre et à y appliquer les règles des recours contre l'élection des conseillers municipaux, règles contenues dans la loi de 1855 qui n'admettait que la nomination des maires et adjoints.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat dans son arrêt du 22 juillet 1910 a offert la garantie cherchée en ajoutant au considérant déjà cité : « en supposant même, comme le prétend le requérant, que la convocation des électeurs ait été tardivement faite, il ne résulte pas de l'instruction que le retard ait eu pour but ou pour effet de porter atteinte à la sincérité des opérations électorales ». Le Conseil d'Etat paraît ainsi promettre d'examiner si le retard mis par le préfet à convoquer les électeurs est une manœuvre, c'est-à-dire qu'il semble s'être engagé à tirer du droit spécial à Paris les mêmes conséquences jurisprudentielles que du droit commun ou plutôt à tirer du droit très incomplet les mêmes conséquences que du droit moins incomplet.

Dans le cas en effet où la loi fixe un délai, quelle est la sanction de l'obligation imposée à l'administration dans la personne du préfet chargé de convoquer les électeurs ?

La loi du 5 mai 1855, ni celle du 24 juillet 1867, ni celle du 14 avril 1871 pour Paris, ni celle du

5 avril 1884 n'en indiquent aucune. Par conséquent, le seul fait pour le préfet de n'avoir pas observé cette obligation de faire procéder aux élections ne constitue pas un grief suffisant pour que le juge administratif puisse sévir. Il faut invoquer devant lui l'influence de ce retard sur la sincérité des élections (1). Au cas où le grief serait reconnu fondé, le juge administratif appliquerait la seule sanction qu'il soit en son pouvoir, en la matière, de prononcer : il annulerait les opérations électorales. — Sanction peu efficace, en vérité; on répare le retard en l'amplifiant, on punit la faute d'un administrateur en privant de sa fonction un conseiller municipal et surtout en infligeant à la communauté de nouveaux frais, qui sont, comme il paraîtra dans le chapitre consacré à ce sujet, énormes. — Sans doute, si le préfet a contrevenu aux instructions du ministre de l'intérieur en ne convoquant pas les électeurs à temps, s'il a été négligent, son supérieur pourra le blâmer, le déplacer. Voilà une sanction possible, toute arbitraire, improbable et inefficace qu'elle soit. Mais qu'on imagine une connivence entre le ministre et son subordonné, elle s'évanouit. La procédure ordinaire, recours gracieux et recours hiérarchique, resterait sans succès; même le recours pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'Etat n'empêcherait

(1) C. d'Et. 5 septembre 1866 : « Considérant que s'il est regrettable que les électeurs du canton de St-Mamet n'aient pas été convoqués dans le délai prescrit par la loi à l'effet de pourvoir au remplacement du Sr C. démissionnaire, il résulte de l'instruction que le retard n'a pas constitué en l'espèce une manœuvre... »

pas de perdre le temps que précisément on voudrait gagner.

D'aucuns ont cru pouvoir demander aux tribunaux administratifs la nullité des délibérations prises par un conseil municipal incomplet, après l'expiration du délai fixé par les élections ; le Conseil d'Etat a décidé que ce grief n'est pas recevable, le nombre légal des conseillers présents à la séance exigé pour la validité des délibérations se détermine non pas d'après l'effectif théorique du conseil proportionné à la population, mais d'après le nombre de conseillers en exercice lors de la séance (1).

On sort donc ici du droit pour entrer dans la politique. Combien préférable est le principe énoncé dans l'art. 22 de la loi du 10 août 1871 : la commission départementale chargée de surveiller l'exécution des règles relatives aux élections complémentaires peut adresser ses réquisitions au préfet et même au ministre de l'intérieur, moyen de prévenir des retards.

L'art. 8 de la loi du 18 juillet 1837 ayant été presque littéralement reproduit dans l'art. 9 de la loi de 1884, les mêmes règles, caractérisées par le défaut d'un délai précis, s'appliqueraient à Paris et dans les autres communes en cas de réunion de communes ; on ne peut parler d'un fractionnement de Paris ; et il paraîtra dans la suite qu'il faudrait une annexion de territoires extrêmement peuplés pour donner lieu à des élections de ce genre.

Je résume le droit municipal parisien sur ce point : dans les élections destinées à combler les

(1) MORGAND, t. I, *Commentaire des art. 42 et 50 de la loi de 1884*.

vacances dont les causes ne sont ni le décès, ni l'exclusion pour perte des droits politiques et dont le nombre n'atteint pas le quart de l'effectif du conseil, liberté absolue au préfet de les ordonner ou non ; dans les élections destinées à remplacer les conseillers décédés ou privés de leurs droits politiques ou à compléter le conseil réduit aux trois quarts de ses membres, quelles que soient en ce cas les causes des vacances, obligation pour le préfet d'y faire procéder dans un délai indéterminé, sous réserve du contrôle éventuel du Conseil d'Etat sur les effets d'un retard trop considérable ; dans les élections faites à la suite d'annulation, obligation pour le préfet d'y faire procéder dans un délai de trois mois, sans qu'un retard médiocre puisse entraîner de sanction ; en cas de retard excessif, la sanction consiste en une nouvelle annulation des opérations électorales ; dans les élections faites à la suite d'une dissolution du conseil, obligation pour le préfet d'y faire procéder dans un délai de trois ans.

En fait, depuis 1871 jusqu'en 1924, on ne trouve parmi les centaines de protestations élevées contre les élections municipales de Paris aucune qui soit fondée sur un retard, celle exceptée dont j'ai parlé plus haut, mais qui avait pour principe, faux, que le délai est de deux mois. Ainsi tous les préfets successifs se sont conformés à leurs obligations et même ont usé de la faculté que les lois leur laissent pour ordonner dans tous les cas sans distinction des élections dans un délai d'environ trois mois. Tel est, si j'ose dire, le droit coutumier, substitué dans la pratique au droit positif exposé ci-dessus.

CHAPITRE IV

Préliminaires de l'élection.

1. Convocation des électeurs.

Les électeurs ne sauraient de leur propre mouvement procéder à l'élection des conseillers municipaux, ni même se réunir. Ils doivent être convoqués par le préfet, à Paris conformément à l'art. 27 de la loi du 5 mai 1855, ailleurs conformément à l'alinéa 1^{er} de l'art. 15 de la loi du 5 avril 1884. La convocation se donne sous forme d'arrêté, encore que la loi de 1855 ne le précise pas comme celle de 1884.

Bien que la loi de 1855 n'indique pas non plus (et pour cause, puisque, faute d'un conseil électif, toutes les dispositions électorales en étaient inappliquées à Paris) celui des deux préfets résidant dans la ville qui est compétent en la circonstance, il résulte des lois qui ont institué le préfet de police et réglé ses attributions qu'il n'a pas qualité pour prendre cet arrêté. La loi du 20 avril 1834 disposait expressément, à l'art. 3, que les assemblées électorales devaient être convoquées par le préfet de la Seine (1).

Il ne suffit pas que l'arrêté soit pris; la publicité qui lui est donnée doit être assez grande pour que la

(1) Le Conseil d'Etat, à l'occasion d'une élection au conseil d'arrondissement, a précisé que le droit de diviser les communes en sections n'appartient qu'aux préfets des départements et non aux préfets maritimes. 1862, p. 502.

plus grande partie au moins des électeurs en ait connaissance. La question peut être soumise à l'appréciation des tribunaux administratifs. En fait, à Paris, la publicité par la voie administrative, quoique considérable, est très efficacement complétée par les journaux.

Les effets de l'arrêté qui convoque les électeurs sont d'ouvrir ce qu'on appelle la période électorale, c'est-à-dire le temps pendant lequel les candidats briguent les suffrages des électeurs, notamment par des affiches et dans les réunions publiques

La loi du 5 mai 1855 n'indique aucun délai qui doive séparer la publication de cet arrêté du jour fixé pour l'assemblée électorale. La jurisprudence administrative, en se réservant d'annuler les élections viciées par une publication trop tardive (1), impose au préfet l'obligation de publier son arrêté un nombre de jours suffisant pour que tout électeur de bonne foi ait pu, avant le scrutin, en être informé. Au contraire, en droit commun, l'art. 15 de la loi du 5 avril 1884 exige que la publication de l'arrêté ait lieu 15 jours au plus tard avant l'élection ; et la jurisprudence du Conseil d'Etat y voit une condition rigoureuse dont l'inobservation entraîne la nullité des élections. Les Parisiens sont donc désavantagés sur ce point.

Par un arrêt du 3 août 1888 (2), en réfutant l'opinion du protestataire qui voulait que la loi de 1884 fût applicable à Paris et en affirmant que la ville reste à cet égard soumise aux dispositions de l'art. 27

(1) Cons. d'Etat, 23 mai 1861, Metz. — 23 février 1877, Ribécourt.

(2) Recueil, 1888, p. 716.

de la loi du 5 mai 1855, le Conseil d'Etat a estimé que l'arrêté avait été valablement publié le 18 février, l'élection ayant lieu le 27 du même mois; les électeurs ont eu, exposent les motifs, le temps suffisant pour exercer leurs droits électoraux. Le délai de conscience que doit observer le préfet de la Seine est donc sensiblement plus bref que le délai de rigueur imposé aux autres préfets.

2. Division du quartier en bureaux de vote.

L'arrêté précédemment étudié indique seulement que les électeurs d'un ou de plusieurs ou de tous les quartiers sont convoqués à l'effet d'élire le conseiller municipal du ou de chaque quartier. Mais où tous ces électeurs devront-ils se rendre pour voter?

Aux termes de l'art. 7 de la loi du 5 mai 1855 le préfet [de la Seine] prend en conseil de préfecture un arrêté pour diviser le ou les quartiers intéressés en sections électorales. A prendre à la lettre les termes de la loi, le préfet y puiserait le droit de faire des sections de commune. Mais à Paris, c'est une besogne dont le législateur s'est chargé une fois pour toutes, en 1871. L'article en question ne peut s'appliquer littéralement à Paris; depuis la loi d'avril 1871, jusqu'en 1884, il ne s'appliquait pas davantage aux autres communes, le partage des communes en sections ayant été transféré du préfet au conseil général (1). Néanmoins on ne saurait astreindre les milliers d'électeurs d'un quartier à voter dans un même lieu. Aucun autre article de la loi de 1855 ne s'occupant du partage d'une section

(1) Loi du 14 avril 1871, art. 3.

ou à Paris d'un quartier en plusieurs bureaux de vote, on en conclut que le préfet tire le droit d'y procéder du droit plus grand, qu'il a perdu, donné expressément par l'art. 7.

Cette interprétation a été facilitée par la confusion que le législateur a faite en 1855 sous la même dénomination de section de ce qu'actuellement nous appelons encore section ou fraction de commune (art. 11 de la loi de 1884) et de ce que nous appelons bureau de vote (art. 13 même loi); l'art. 29 de la loi de 1855 le prouve assez en disposant que les sections sont présidées par le maire, les adjoints, etc...

Ainsi actuellement le préfet en conseil de préfecture désigne les divers locaux où les électeurs du quartier devront voter. C'est au maire de l'arrondissement qu'est abandonné le soin de répartir les électeurs entre ces divers bureaux.

Les préfets impériaux devant volontiers modifier les circonscriptions électorales peu de jours avant les élections afin de dérouter les adversaires du régime, un art. 19 fut inséré, sur l'initiative de deux députés au corps législatif, dans la loi du 24 juillet 1867. Cet article (1), destiné à compléter ou plutôt à désarmer l'art. 7 de la loi du 5 mai 1855, impose au préfet l'obligation de publier son arrêté de sectionnement le dixième jour avant les élections. Par conséquent, maintenant que cet article est bien limité dans son application, le préfet de la Seine est tenu dans toutes les élections municipales d'annoncer dix jours avant le scrutin qu'ils voteront

(1) DUVERGIER, 1867, p. 212, note.

dans tels et tels lieux ; mais il peut ne les convoquer au scrutin que plus tard.

Il est évident que pour être intelligible l'arrêté qui désigne les lieux de vote doit mentionner l'objet et la date de l'élection ; tout en n'étant pas convoqués le jour où paraît ce premier arrêté, les électeurs savent qu'ils vont être convoqués.

L'art. 13 de la loi du 5 avril 1884 a reproduit à peu près les mêmes prescriptions ; le délai de la publication est de dix jours avant l'élection, mais la formalité surannée et inutile de la décision prise en conseil de préfecture a disparu. Paris et les autres communes se sont trouvés soumis à des dispositions presque identiques jusqu'à la loi du 20 mars 1914.

Cette loi qui régleme l'affichage électoral le limite à certains emplacements, les uns laissés au choix du maire, les autres situés obligatoirement aux abords des bureaux de vote. Si l'art. 13 de la loi de 1884 n'avait été amendé, les candidats n'auraient pu, ainsi que l'expose la circulaire ministérielle du 22 mars 1914(1), pendant les cinq premiers jours de la période électorale apposer leurs affiches aux portes des lieux de vote encore inconnus. D'où l'art. 5 de cette loi nouvelle, aux termes duquel l'arrêté déterminant les bureaux de vote doit être notifié par le préfet au maire avant l'ouverture de la période électorale. En prescrivant la notification au maire, le législateur a peut-être voulu ne pas avoir l'air d'abroger les prescriptions de l'art. 13 de la loi de 1884 relatives à la publication. Mais le maire doit faire connaître les emplacements d'affi-

(1) *J. O.*, 22 mars 1914.

chage aux candidats et malgré la différence des mots employés l'arrêté doit être publié non plus le dixième, mais le seizième jour au plus tard avant l'élection ; la circulaire ministérielle le porte textuellement.

A Paris, au contraire, cette nouvelle loi n'a entraîné aucun changement légal, elle a simplement fixé l'ordre de publication des deux arrêtés que prend le préfet.

Si la question n'avait pas été portée devant le Conseil d'Etat (1), il ne vaudrait pas la peine d'observer que les bureaux de vote doivent généralement être établis dans le quartier même où se fait l'élection, mais qu'ils peuvent l'être, pour la commodité et dans les circonstances où aucune confusion n'est susceptible d'en découler, en dehors du quartier.

3. *Les cartes électorales.*

C'est l'art. 13 de la loi du 5 avril 1884 qui a disposé qu'il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Obligatoire pour les élections municipales, la carte restait facultative pour les autres élections. A Paris, elle l'était restée même pour les élections municipales. Au demeurant, facultative ou obligatoire pour les autorités chargées de la distribution, la carte pour l'électeur n'est rien de plus qu'un moyen aisé et rapide de prouver son identité au bureau ; à défaut de sa carte, tout électeur inscrit est admis à voter, de même que, tout en présentant sa carte, un électeur rayé depuis la distribution n'est pas admis au vote.

Une loi toute récente, du 20 mars 1924, promul-

(1) Cons. d'Etat, 27 juillet 1901, quartier de l'Arsenal.

guée à l'occasion des élections législatives, contient un art. 7 et dernier qui, d'après certaines indications, paraît s'appliquer à toutes les élections indifféremment. Cet article impose aux municipalités de distribuer les cartes électorales au domicile des électeurs. En remettant au chapitre du coût des élections l'examen des conséquences financières de cette loi, il apparaît immédiatement qu'elle rend obligatoire la carte électorale pour les élections législatives et très vraisemblablement municipales. L'usage étant depuis longtemps établi à Paris de délivrer des cartes électorales, la réforme n'a d'importance qu'au point de vue budgétaire : si le conseil municipal de Paris refusait d'inscrire au budget les sommes nécessaires à la fourniture, à l'établissement et à la distribution des cartes, le décret d'approbation contiendrait inscription d'office de ces sommes au budget municipal.

Conformément à l'usage et à la lettre de la nouvelle loi, ce sont les maires des arrondissements municipaux qui font établir, signent et font distribuer les cartes. Celles, dont les titulaires n'ont pu être touchés, sont conservées dans chaque mairie en vue de la prochaine révision de la liste électorale.

La loi est destinée à réprimer les fraudes (1) et à stimuler des électeurs enclins à l'abstention. On ne pourra en juger les effets qu'à la longue ; mais dès maintenant il apparaît que, si la loi régit les élections municipales, elle sera une source inépuisable de difficultés, le législateur n'ayant pas prévu un

(1) Circulaire du Ministre de l'intérieur du 15 avril 1924.

second tour de scrutin. Il faudra donc en vue de ce second tour faire établir, distribuer, et, le cas échéant, conserver à nouveau les cartes des électeurs non atteints au premier tour.

4. Tableau rectificatif.

En ce qui concerne le tableau des rectifications apportées à la liste électorale qui est publié cinq jours avant le vote, comme aucun texte de loi n'impose cette formalité, Paris rentre, sinon dans le droit, au moins dans l'usage commun, dérivé des prescriptions de l'art. 8 du décret réglementaire du 2 février 1852.

CHAPITRE V

Les opérations électorales.

1. Considérations générales.

D'une manière générale, les règles applicables à Paris pour toutes les opérations électorales se confondent avec celles de droit commun, soit que la loi du 5 avril 1884 ait exactement reproduit les termes des lois antérieures et surtout celle du 5 mai 1855, soit qu'il s'agisse, comme au sujet de l'isoloir, de lois applicables sans distinction à l'ensemble du territoire. Le droit municipal parisien ne se distingue, au fond, du droit commun que par d'infimes détails. Il suffit donc sur la plupart des points de mentionner la conférence des textes applicables en-deçà et au-delà des barrières de Paris.

2. Composition du bureau.

La loi du 14 avril 1871 est muette à cet égard. L'art. 29 de la loi du 5 mai 1855 qui règle la présidence ne peut pas s'appliquer dans Paris. Car il nomme comme présidents possibles des sections (c'est le mot de la loi), après le maire et les adjoints, les conseillers dans l'ordre du tableau ; or, n'y ayant qu'un conseiller par quartier ou circonscription électorale, du moment qu'il y a élection au conseil municipal, c'est que la circonscription est dépourvue de conseiller en exercice. On applique aux élections municipales, comme à toutes les autres, l'art. 13 alinéa 2 du décret réglementaire du 2 février

1852, quoique ce décret ait été destiné à réglementer les élections au corps législatif. Les présidents des bureaux de vote sont dans chaque arrondissement le maire, les adjoints ou les électeurs désignés par eux. L'art. 17 de la loi du 5 avril 1884 donne d'ailleurs aux maires des autres communes la même faculté d'appeler des électeurs, en cas d'empêchement des adjoints et des conseillers municipaux successivement requis. Bien que l'alinéa 2 n'exige pas des électeurs désignés à Paris pour présider les bureaux de vote qu'ils sachent lire et écrire comme l'exige de ceux qui sont désignés ailleurs l'alinéa 1^{er} de l'art. 13 du décret de 1852, il n'est pas douteux que les maires doivent ne pas nommer des illettrés qui seraient incapables de s'acquitter de plusieurs attributions de leur emploi : signature des procès-verbaux, etc.

Pour le recrutement des assesseurs et du secrétaire, on revient à la loi du 5 mai 1855 dont l'art. 31 a été, à un mot près, reproduit par l'art. 19 de la loi du 5 avril 1884.

A tous ces articles il faut ajouter avec la jurisprudence : à condition que les électeurs désignés, il vaudrait mieux dire, sollicités, acceptent de remplir les fonctions offertes. Les bureaux ne sont composés que de volontaires.

3. Cours des opérations.

La police de l'assemblée électorale appartient au président du bureau, à Paris en vertu de l'art. 30 de la loi du 5 mai 1855 et dans les autres communes en vertu de l'art. 18 de la loi du 5 avril 1884.

Trois membres du bureau doivent toujours être

présents, à Paris en vertu de l'art. 31, alinéa 3 de la loi du 5 mai 1855, et dans les autres communes en vertu de l'art. 19, alinéa 4 de la loi du 5 avril 1884.

Le bureau juge provisoirement les difficultés, à Paris en vertu de l'art. 34 de la loi du 5 mai 1855, et dans les autres communes en vertu de l'art. 21 de la loi du 5 avril 1884.

Une copie de la liste des électeurs, certifiée conforme par le maire, est déposée sur la table du bureau, à Paris en vertu de l'art. 35 de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 22 de la loi de 1884. Comme les art. 38 de la loi de 1855 et 25 de la loi de 1884 exigent la constatation du vote de chaque électeur « sur la liste », et qu'il paraissait difficile, au moins dans les bureaux de vote très fréquentés, d'émarger sur la liste que consulteraient les électeurs, on avait jusqu'à présent jugé nécessaire de déposer deux listes sur chaque bureau. Récemment, pour éviter une dépense qui ne laissait pas d'être considérable, des instructions ministérielles ont prescrit de ne plus faire qu'une seule copie, servant aux émargements et consultée à l'occasion par les électeurs.

Le principe est que nul n'est admis au vote s'il n'est inscrit sur la liste, à Paris en vertu de l'art. 36 de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 23 de la loi de 1884. Les mêmes articles contiennent l'exception au principe en faveur des électeurs non inscrits porteurs d'une décision du juge de paix qui ordonne l'inscription ou d'un arrêt de la Cour de Cassation qui annule la décision qui les avait radiés. Par inadvertance, à l'art. 4 de la loi

du 29 juillet 1913, le législateur en rappelant cette exception a mentionné seulement l'art. 23 de la loi de 1884 et oublié totalement le droit municipal parisien. La loi de 1913 n'en est pas moins applicable à Paris.

Le second principe est que tout électeur inscrit a droit de prendre part au vote, à l'exception des accusés contumaces, des détenus et des aliénés internés ainsi que des militaires non pourvus d'un congé régulier, le tout à Paris comme dans le reste de la France en vertu de l'art. 18 du décret réglementaire du 2 février 1852 et de l'art. 9 de la loi du 1^{er} avril 1923 sur le recrutement de l'armée. Il est bien rarement fait application de ces dispositions, soit parce que les accusés contumaces, les détenus, les aliénés internés ne se soucient pas de frauder la loi ou ne le peuvent pas, soit parce que les présidents des bureaux de vote ne les connaissent pas. Néanmoins un individu arrêté, avant d'avoir voté, sur la réquisition du président perd le droit de vote(1), tout en étant encore dans la salle de vote.

L'accès dans l'assemblée électorale est interdit aux électeurs armés, à Paris en vertu de l'art. 37 de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 24 de la loi de 1884. Par un arrêté du 17 août 1871, le conseil de préfecture de la Seine a décidé que deux gardiens de Paris qui avaient pénétré dans la salle avec leurs sabres n'avaient pas enfreint cette interdiction.

Le mode de votation sous enveloppe, après passage de chaque électeur par l'isoloir, la réception

(1) Cons. d'Etat, 16 août 1866, p. 1003.

des votes par le président qui doit regarder l'enveloppe, mais non plus toucher comme autrefois le bulletin, sont réglés dans l'ensemble du territoire par les art. 3, 4 et 6 de la loi du 29 juillet 1913, les deux premiers modifiés par les art. 3 et 4 de la loi du 31 mars 1914. A Paris, jusqu'à la loi du 29 juillet 1913, l'art. 38 de la loi du 5 mai 1855 imposait au président l'obligation, éludée en fait (1), de procéder à l'appel et au réappel, par ordre alphabétique, des électeurs. Cette formalité était un vestige du temps où l'assemblée électorale méritait vraiment son nom par la présence simultanée de la presque totalité des électeurs. Les lois ont complètement transformé les mœurs électorales par l'interdiction de toute délibération et même de toute discussion dans la salle de vote.

Le scrutin a lieu le dimanche, à Paris en vertu de l'art. 7 de la loi du 14 avril 1871, dans les autres communes en vertu de l'art. 15 de la loi de 1884. Il ne dure qu'un jour. Le président doit constater l'heure d'ouverture et l'heure de fermeture du scrutin, à Paris en vertu de l'art. 39 alinéas 1 et 3 de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 26 alinéas 1 et 3 de la loi de 1884.

Le scrutin doit rester ouvert au moins trois heures à Paris en vertu de l'alinéa 2 du même art. 39 de la loi de 1855, six heures dans les autres communes en vertu de l'alinéa 2 du même art. 26 de la loi de 1884. Si un préfet voulait ne pas accorder aux Parisiens plus que le minimum légal de temps pour voter, il est certain que dans nombre de quartiers on écarterait du scrutin la moitié des électeurs, à

(1) Cons. de préf. S., 2 juin 1908, quartier Necker. — Conseil d'Etat, 6 déc. 1909.

moins de multiplier les bureaux de vote. En fait, le scrutin est ouvert à Paris dix heures.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste à Paris en vertu de l'art. 38 alinéa 6 de la loi du 5 mai 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 25 alinéa 5 de la loi de 1884. La seule différence qui existe entre les deux droits municipaux, c'est que, au cas où le membre du bureau, qui constate les votes, ne signe pas et appose son paraphe sur la liste, à Paris ce paraphe peut être simple, ailleurs il doit comporter les initiales de celui qui le trace. En pratique, il y a bien rarement des différences; car la plupart des gens composent leur parafe des initiales de leurs nom et prénom.

3. Liberté absolue des électeurs dans leur vote.

En droit municipal, il n'existe pas de dispositions semblables à celles de la loi du 17 juillet 1889 qui imposent une déclaration de candidature aux candidats à la Chambre des députés et qui pour sanction de la règle prononcent la nullité des bulletins établis au nom de ceux qui n'ont pas fait de déclaration régulière. Ainsi la liberté des électeurs au conseil municipal est absolue, ils peuvent voter pour qui leur plaît, femmes(1), étrangers, morts. Sans doute la loi du 20 mars 1914, sur l'affichage électoral oblige l'autorité municipale à réserver à chaque « candidat » (article 1^{er} alinéa 2) un certain nombre d'emplacements en dehors desquels aucun affichage

(1) La jurisprudence a considéré à plusieurs reprises comme nuls les bulletins portant des noms de femmes, Conseil d'Etat, 11 juin 1909, p. 274 — 29 nov. 1912, p. 1121 — Contrà 9 mars 1889, Louzac.

n'est permis. Mais il y a bien loin d'une demande de panneaux à une déclaration de candidature. Si le candidat ne veut pas apposer de placard, il peut faire sa propagande par tous autres moyens. De même à Paris, pour organiser des réunions, il demandera à la mairie de son arrondissement l'usage de salles d'école. Mais il n'y a là encore qu'une faculté pour lui ; et l'administration, si les candidats ont recours à elle, au lieu d'exercer un contrôle, n'est tenue qu'à leur rendre service.

4. Dépouillement du scrutin.

C'est la loi du 29 juillet 1913 qui, ayant institué un nouveau mode de votation, a établi pour l'ensemble du territoire et la totalité des élections les nouvelles règles à observer dans le dépouillement du scrutin. L'art. 15 de cette loi édicte l'abrogation des dispositions contraires des lois et décrets antérieurs, ce qui semble impliquer le maintien des dispositions qui ne sont pas contraires, y compris quelques détails de la législation spéciale à Paris.

L'organisation des tables de scrutateurs est réglée par l'art. 8 de la loi de 1913, dû à un amendement présenté au Sénat. L'auteur de l'amendement a parlé en termes qui laissent penser qu'il imaginait comme possible le maintien de la disposition finale de l'art. 27 de la loi du 5 avril 1884, d'après laquelle les membres du bureau peuvent procéder au dépouillement, s'il y a moins de trois cents votants. Dans leurs circulaires relatives à l'élection des députés (9 septembre 1913, 30 octobre 1919, 16 avril 1924) les ministres successifs de l'intérieur admettent le maintien de cette faculté, énoncée en la matière

par l'art. 28 du décret réglementaire du 2 février 1852. Il n'y a dès lors pas de doute qu'est resté en vigueur à Paris l'alinéa 5 de l'art. 40 de la loi de 1855 qui reconnaît, pour les élections municipales, le même droit aux membres des bureaux de vote ; ils en useront bien rarement, car il faudrait des circonstances imprévues pour qu'il y eût moins de trois cents votants dans une assemblée électorale.

Mais l'abrogation conditionnelle prononcée par la loi de 1913 entraîne des conséquences plus importantes à l'égard de l'art. 9 de la même loi qui énumère certaines catégories de bulletins que les scrutateurs doivent considérer comme nuls. Le législateur a tout d'abord indiqué que l'inobservation des nouvelles règles de votation rendait nuls les suffrages émis : vote sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire. Il a voulu ensuite mettre un terme aux subtilités de la jurisprudence qui jusqu'alors distinguait, en dehors des bulletins entièrement valables, des bulletins absolument nuls, sans influence sur le résultat, et des bulletins qui, n'étant comptés à aucun candidat, entraient néanmoins en compte pour déterminer la majorité ; les premiers portaient des signes de reconnaissance qualifiés d'intérieurs, les seconds des signes extérieurs. Désormais, selon les circulaires des ministres de l'intérieur, il n'y a plus de nullité relative laissant place à une valeur limitée ; toute nullité étant absolue, les bulletins qui en sont entachés sont privés rigoureusement de toute espèce de valeur.

Par une omission, facile à réparer, la loi du 29 juillet 1913 n'a pas mentionné parmi les bulletins nuls ceux qui sont illisibles. Il est néanmoins

évident que ces bulletins ne peuvent être attribués à personne. En conséquence il faut considérer comme maintenue en vigueur à Paris la disposition de l'art. 42 de la loi de 1855 et dans toutes les autres communes celle de l'art. 28 de la loi de 1884, qui frappent également ces bulletins de nullité.

Mais dès lors, si la loi de 1913 n'offre qu'une énumération qui n'est pas limitative, on doit admettre qu'est restée en vigueur à Paris une autre disposition du même article 42 de la loi de 1855 d'après laquelle n'entrent pas en compte dans le dépouillement du résultat les bulletins qui contiennent une désignation ou qualification inconstitutionnelle. Depuis 42 ans que cette disposition est en vigueur à Paris, les tribunaux administratifs paraissent n'être intervenus, et dans de rares occasions, que pour empêcher les bureaux de vote d'en faire usage (1). Il semble qu'elle ait été aussi peu appliquée, tout au moins à en croire les tables du recueil des arrêts du Conseil d'Etat, quand la loi du 5 mai 1855 était applicable à la France entière, de 1871 à 1884 et même sous le Second empire. Il est remarquable qu'on ait introduit cette nullité, d'un maniement peu aisé et d'une portée limitée, dans les élections municipales, alors que l'art. 30 du décret réglementaire du 2 février 1852 ne contient rien de semblable, pour l'élection des députés au Corps législatif ; les députés étaient pourtant plus en état, comme l'expérience l'a montré, que des conseillers municipaux de nuire au régime.

Aux termes de la loi du 29 juillet 1913, les bulle-

(1) C. de préf., Seine, 9 mai 1893, quartier de la Monnaie. — Cons. d'Etat, 1875, p. 815, Laxon - 1879, p. 196, Erches.

tins et enveloppes considérés comme nuls doivent être contresignés par les membres du bureau, porter en suscription la cause de la nullité et être annexés au procès-verbal. Les bulletins considérés comme valables sont sur le champ brûlés, à Paris en vertu de l'art. 43, *in fine*, de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 29 de la loi de 1884.

Cet art. 43 de la loi de 1855 prescrit au président du bureau, à qui dans la pratique se substitue le maire de l'arrondissement, d'envoyer un procès-verbal au préfet. Dans les autres communes que Paris, l'art. 29 de la loi de 1884 prescrit au préfet de son côté d'en accuser réception et le maire doit en afficher un extrait. C'est encore une toute petite garantie dont les Parisiens sont privés.

5. *Proclamation des résultats.*

Immédiatement après le dépouillement, le président du bureau proclame le résultat du scrutin, aux termes, à Paris, de l'art. 43 de la loi de 1855, ailleurs de l'art. 29 de la loi de 1884 qui sur ce point sont identiques. Mais comme à Paris dans presque tous les quartiers il y a plusieurs salles de vote, le président de chaque bureau proclame le nombre de suffrages obtenus par chacun des candidats dans l'assemblée et se rend ensuite au premier bureau, où, conformément à l'art. 32 du décret réglementaire du 2 février 1852, le bureau opère, en présence des autres présidents, le recensement général des votes du quartier. Le premier bureau ne pourrait pas, semble-t-il, rectifier les résultats partiels déjà acquis; il existe deux arrêtés du conseil de préfecture de la Seine, l'un en date du 4 juin 1908, l'autre

du 9 mai 1893, par lesquels ce tribunal évite de trancher la question. Puis le président du premier bureau proclame le résultat numérique du scrutin. L'usage veut que ce soit à la mairie de l'arrondissement que le maire proclame le nom du conseiller élu.

En ce qui concerne les éléments arithmétiques nécessaires pour être élu dès le premier tour, ce sont la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits, à Paris en vertu de l'art. 44 de la loi de 1855, dans les autres communes en vertu de l'art. 30 de la loi de 1884. Au second tour la majorité relative suffit en vertu des mêmes articles(1).

Quant à la date du second tour de scrutin, tandis que celui-ci est de droit absolu pour le dimanche suivant aux termes de l'art. 30 de la loi de 1884, il n'est à Paris que de droit conditionnel d'après l'art. 44 de la loi de 1855 : « Dans le cas où le deuxième tour de scrutin ne peut avoir lieu le même jour, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant ». Comme le scrutin est ouvert pendant 10 heures, jamais les deux tours n'ont eu lieu à Paris le même jour.

(1) Par analogie avec la règle adoptée pour le calcul de la majorité absolue au cas où le nombre des inscrits est impair, le quart se calcule sur le multiple de quatre immédiatement supérieur au nombre des inscrits. Cons. d'Etat, 1885, p. 190, Chiché.

CHAPITRE VI

Les sanctions des règles électorales.

Les lois ont prévu des sanctions de deux ordres, pénales et administratives.

Les premières sont non seulement les mêmes pour l'ensemble du territoire, mais encore elles sont édictées par les mêmes textes : décret organique du 2 février 1852 art. 31 à 52, loi organique du 30 novembre 1875, art. 22, loi du 30 mars 1902, loi du 29 juillet 1913, art. 12 à 14, loi du 31 mars 1914. Elles ont pour objet de réprimer les fraudes électorales en punissant, parfois très durement, le fraudeur, sans effacer dans l'élection où elle s'est produite les conséquences de la fraude. L'art. 51 du décret organique de 1852 l'indique expressément : « La condamnation, s'il en est prononcé, ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents ou devenue définitive par l'absence de toute protestation régulière formée dans les délais voulus par les lois spéciales. » Ces condamnations agissent donc à titre répressif pour l'individu, à titre exemplaire sur le restant des électeurs, mais non à titre correctif sur le scrutin ; elles sont prononcées par les tribunaux de l'ordre judiciaire, tribunal correctionnel ou cour d'assises.

Les sanctions administratives ont pour objet de redresser toutes les erreurs, toutes les inobservations des lois électorales. Bien qu'elles aient lieu à Paris en vertu de la loi de 1855 et ailleurs en vertu de

celle de 1884, elles sont absolument les mêmes, procèdent des mêmes principes et le soin de les appliquer est confié aux mêmes organes : conseil de préfecture et Conseil d'État. Ceux-ci agissent d'une part comme des supérieurs des scrutateurs et des membres des bureaux de vote en revisant les calculs qu'ils ont faits et les attributions, faites par eux aux candidats, des bulletins; ce dernier examen ne peut être que très limité puisque, tous les bulletins considérés le jour du dépouillement comme valables et bien attribués ayant été brûlés, on n'a joint au procès-verbal que les bulletins déclarés nuls ou contestés. Les tribunaux administratifs d'autre part examinent toutes les circonstances de l'élection et la qualité du candidat proclamé élu. La plus grave sanction qu'ils puissent prononcer, c'est l'annulation des opérations électorales. Ils peuvent remplacer le premier conseiller proclamé élu par un autre. Jamais ces tribunaux ne prononcent une peine individuelle, à part le retrait de sa fonction au conseiller dont l'élection est annulée; mais cette mesure n'est pas prononcée à titre de peine, elle est prononcée pour restituer aux électeurs l'exercice d'un droit dont ils ont été la première fois privés, souvent sans faute de l'élu.

Ni les unes ni les autres de ces sanctions, puisqu'elles émanent de tribunaux, ne sont prises spontanément; les tribunaux judiciaires sont saisis par l'action publique ou par l'action civile; les tribunaux administratifs (1) le sont sur la protestation du préfet ou sur celle d'un électeur. C'est le système de la

(1) Cons. d'Etat, 27 janvier 1865 Servian, 7 août 1875 Fyé, 20 janvier 1893 Saint-Pierre (Martinique).

protestation, en usage dans les élections au conseil municipal, aux conseils général et d'arrondissement, opposé au système de la validation, usité dans la Chambre des députés et au Sénat.

Il en résulte qu'à partir de la proclamation des résultats le candidat élu fait partie du conseil municipal et qu'il y reste, méritât-il d'en être exclu pour dix causes énoncées dans les lois, du moment qu'il n'y a pas de contestation. Quoi qu'il en soit, puisque les tribunaux administratifs ne peuvent au plus, à part des rectifications du scrutin peu importantes au point de vue théorique, qu'annuler les opérations électorales, ce qui aboutit à créer une vacance dans le conseil municipal, la procédure de l'annulation des élections sera étudiée dans le chapitre consacré aux vacances (1).

(1) Les tribunaux administratifs peuvent, en dehors de toute contestation, procéder au dépouillement à défaut de scrutateurs.

CHAPITRE VII

Essai d'évaluation du coût d'une élection au conseil municipal de Paris.

Dans toutes les autres communes sont obligatoires aux termes de l'art. 136, 3°, de la loi du 5 avril 1884 les frais des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

A Paris, les frais de tenue d'un certain nombre d'assemblées électorales, parmi lesquelles sont énumérées les assemblées pour l'élection des membres du conseil municipal, sont obligatoires en vertu de la loi du 24 juillet 1867 ; cette loi par son art. 17 a rendu applicable à Paris la loi du 18 juillet 1837 dont l'art. 30 indique les dépenses obligatoires pour les communes ; c'est la loi du 7 août 1850 qui a intercalé parmi ces dépenses les frais de tenue d'assemblées électorales. Il est remarquable que cette disposition est restée suspensive pendant près de quatre années jusqu'à ce que le conseil municipal de Paris fût redevenu électif. Le règlement du 28 décembre 1878 sur la comptabilité de la ville de Paris a reproduit, en les mettant en harmonie avec les nouvelles circonstances constitutionnelles et administratives, à l'art. 15, 20°, les prescriptions de la loi du 7 août 1850. Ce règlement présente d'ailleurs la singularité de ranger parmi les dépenses obligatoires de la ville de Paris les frais de tenue des assemblées électorales pour l'élection des membres du conseil général ; sans doute les rédacteurs de ce document

prenaient leurs précautions pour le cas où la loi définitive sur le conseil général de la Seine serait votée et ne confierait plus deux mandats aux conseillers municipaux de Paris.

Si l'on se reporte au budget de la ville de Paris, on voit qu'en 1912, le crédit ouvert en vue des élections municipales s'est élevé à 143.000 francs, dont 134.000, d'après le compte des dépenses, ont été employés. En 1919, le budget ne comporte qu'un crédit pour les élections législatives et municipales et dans lequel aucune ventilation n'a été effectuée entre les deux sortes de dépenses. Le projet de budget de 1925 comportera une demande de crédit de 442.000 francs. L'augmentation apparaît considérable depuis 1912, soit 329 %. Or si l'on examine le change du franc en dollar, on voit que pour obtenir actuellement autant de dollars qu'on en acquérait pour 100 francs en 1914 il faut donner, en moyenne, 350 francs. Donc les Parisiens dépenseront en 1925 proportionnellement moins qu'en 1912 pour leurs élections municipales. Et il y a environ 70.000 électeurs en plus (1). Dans le détail on s'aperçoit que la perte de valeur de la monnaie nationale s'est diversément fait sentir sur les divers frais : les travaux imposés en supplément au personnel ne sont rémunérés qu'une fois et demi ce qu'ils l'étaient en 1912 ; le matériel et toutes les dépenses dites de matériel coûtent quatre fois plus qu'en 1912. Ces secondes dépenses étant moins importantes que les premières, on s'explique l'économie réalisée. Elle est plus considérable qu'il ne paraît au premier abord ;

(1) En 1912, la dépense était de 0^f 229 par électeur ; pour 1925, au taux actuel du dollar, elle sera de 0^f 192.

car la loi du 20 mars 1924, qui exige la distribution des cartes à domicile, impose à la ville une dépense d'environ 70.000 francs, dépense nouvelle compensée jusqu'à concurrence d'à peu près 60.000 francs, d'abord par la suppression des frais afférents à l'ancien mode de remise des cartes évalués à 35.000 francs, ensuite par la suppression de la copie de la liste électorale qui jusqu'à ces dernières années était déposée sur la table du bureau de vote en double emploi avec la liste consacrée aux émargements (1).

Mais le budget municipal ne donne qu'une idée absolument approximative du coût des élections. C'est que certaines dépenses, telles que la fourniture des enveloppes pour le scrutin, incombent au budget de l'État conformément à l'art. 7 de la loi du 29 juillet 1913, dépenses qui se chiffrent sans aucun doute par plusieurs milliers de francs. Puis dans le budget municipal, les dépenses électorales qui restent à la charge de la ville sont souvent confondues dans la masse d'autres dépenses du même ordre : ainsi l'éclairage des salles de vote, l'usage et l'usure du mobilier, des camions pour le transport, la désinfection des préaux et classes à la suite des réunions électorales et du jour du scrutin, etc...

On doit donc dire que le crédit qui figure au budget municipal correspond à la plus grosse partie des dépenses faites pour les élections, auxquelles viennent s'ajouter d'autres dépenses impossibles à évaluer (on tient une comptabilité des chaises bri-

(1) Ces chiffres ne concernent que les élections municipales de Paris ; ils sont liés aux tarifs appliqués dans cette ville, et l'on ne saurait en faire état dans d'autres circonstances.

sées, mais on ne la détaille pas en rapportant chaque meuble détruit aux catégories d'événements qui en exigent le déménagement). D'un autre point de vue on constate un effort marqué pour réduire, par rapport à l'or, le coût des élections, malgré la tendance du législateur à mettre à la charge des finances publiques des dépenses de plus en plus élevées (1).

En feuilletant le journal de l'avocat Barbier, on ne saurait s'empêcher de sourire lorsque, évaluant certaines dépenses qu'assumait la ville de Paris au dix-huitième siècle à l'occasion de l'élection du prévôt des marchands et des échevins, il énumère avec admiration les 190 francs qu'il en coûtait à distribuer deux francs à chacun des laquais et les dix francs au moins que valait chaque pot de confitures sèches offert aux prévôt, échevins, mandés, etc... Nous sommes loin aujourd'hui de ce compte.

(1) Une économie, dont l'importance dépend du nombre des élections, a été obtenue par l'emploi d'une carte permanente pour l'année électorale, du 31 mars au 31 mars.

QUATRIÈME PARTIE

Les vacances.

Dès l'instant de la proclamation, le candidat élu fait partie du conseil municipal sans qu'il ait besoin de faire connaître qu'il accepte cette fonction : il n'a qu'à se présenter en temps voulu pour l'exercer. Il ne peut la perdre que pour certains faits et suivant les formes, la plupart du temps, énoncées par les lois. Mais faits et formes sont si intimement associés par elles qu'il n'est pas seulement inutile, mais périlleux de les distinguer. Pour être dans le vrai, il faut exposer en même temps les faits qui sous les noms d'incapacité, inéligibilité, incompatibilité sont susceptibles de servir à écarter un individu du conseil municipal et la procédure, souvent spéciale à tel ou tel de ces faits, qui aboutira à l'exclusion.

Lorsqu'un emploi de conseiller municipal est devenu libre, on dit qu'il y a une vacance au conseil.

En vue d'un exposé systématique, il faut classer les divers cas de vacances ; le caractère le plus général sous lequel on peut les considérer est selon qu'elles se produisent de plein droit, en résultant directement d'un fait, ou seulement après une intervention quelconque de l'autorité compétente.

CHAPITRE PREMIER

Vacances se produisant de plein droit.

1. Cessation de fonctions en vue du renouvellement.

La vacance suppose deux éléments, la permanence de l'emploi et le défaut de titulaire.

A Paris, les quatre-vingts emplois de conseillers municipaux sont permanents puisqu'ils ont été créés par la loi du 14 avril 1871. Dans toutes les autres communes, au contraire, par application de l'art. 10 de la loi du 5 avril 1884, l'effectif du conseil municipal, proportionné à la population, doit varier avec celle-ci dans certaines limites ; il est déterminé, lors de chaque renouvellement intégral du conseil, qu'il concorde avec celui de tous les autres conseils ou qu'il soit isolé, d'après les résultats authentiques du dernier recensement quinquennal ; ainsi il n'y a permanence de l'emploi, à proprement parler, que pendant huit ans au plus ou quatre ans, moins même en cas de renouvellement intervenant avant l'expiration de la période normale de quatre ans. En somme, lorsque les membres du conseil municipal de Paris se séparent à la fin de la session de février en vue du renouvellement, il y a, peut-on dire, dès ce moment quatre-vingts vacances ; ailleurs il y a tout à la fois disparition des conseillers et disparition, au moins théorique, des emplois de conseillers.

Ce cas de vacance pose, avec un peu plus d'acuité que d'autres, une difficulté : l'alinéa 2 de l'art. 49 de la loi du 5 mai 1855, qui, à le prendre à la lettre,

paraît ne viser que les élections faites dans les six mois de la promulgation de cette loi, a été plusieurs fois dans la suite appliqué par la jurisprudence administrative, non pas à Paris, mais dans d'autres communes jusqu'en 1884 ; aux termes de cet article, les conseillers municipaux sortants doivent continuer leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. L'installation pouvait être retardée de quelques semaines après l'élection ; et les anciens conseillers étaient alors appelés à délibérer sur les affaires communales. Cette disposition n'a pas été reproduite pour les conseillers municipaux par la loi de 1884, en particulier à l'art. 41, où, selon d'aucuns, elle aurait dû logiquement être incorporée, si elle avait existé, parce que cet article règle la durée du mandat des conseillers municipaux. Or la loi du 2 avril 1896 a rendu applicable à Paris cet art. 41 de la loi de 1884. M. Lavallée, qui a signalé le fait, a donné dans son ouvrage la conclusion qu'il en tire sans livrer son raisonnement. Il cite l'autorité de M. Morgand selon qui cette omission dans la loi de 1884 a été voulue par le législateur, et il ajoute : « L'ancien conseil, passé le 1^{er} dimanche de mai, ne lui paraît plus avoir d'existence légale... On n'aurait (pour pourvoir aux nécessités de l'administration courante) que la faculté de recourir à une délégation spéciale, disons, à Paris, à une commission municipale... » Cette opinion paraît peu juste ; car nous ne saurions prétendre déterminer l'article où logiquement aurait figuré une disposition si le législateur l'avait édictée, et par conséquent l'omission de cette disposition modifie l'esprit général de la loi et non pas un article en particulier ; de plus

la loi du 2 avril 1896, en déclarant applicable à Paris l'art. 41 de la loi de 1884, n'a déclaré l'abrogation d'aucun article d'aucune loi ; mais puisqu'elle modifiait tout simplement la durée du mandat des conseillers municipaux, elle a abrogé, sans qu'on l'ait dit, l'art. 8 de la loi du 14 avril 1871, alinéa 1^{er}, qui avait fixé cette durée à trois ans, en abrogeant l'art. 8, alinéa 2, de la loi de 1855, lequel avait fixé à cinq ans cette durée. On est fondé à soutenir que l'alinéa 2 de l'art. 49 de la loi de 1855 est resté en vigueur à Paris même depuis la loi du 2 avril 1896.

2. Impossibilité d'élire tout ou partie du conseil municipal.

Etant donné que, à défaut de résultats, dès le premier tour de scrutin, il n'est exigé des candidats au second tour d'autre condition que d'obtenir la majorité relative, il ne peut y avoir, excepté les crimes de violences et d'enlèvement d'urnes, défaut d'élection que par le fait des électeurs, soit qu'ils refusent de concourir à la formation des bureaux, soit qu'ils ne votent pas, soit qu'ils déposent unanimement des bulletins nuls. Une grève semblable ne paraît pas devoir jamais se produire à Paris en raison du trop grand nombre d'électeurs, fût-ce dans les quartiers les moins peuplés. Pareille abstention s'est vue dans certaines communes (1).

On ne la considère pas comme produisant indistinctement les mêmes effets. Dans les communes régies par la loi de 1884, une première abstention

(1) Journal du 14 mars 1924 : grève d'électeurs et de candidats à Estricourt (Somme).

entraîne une deuxième convocation des électeurs, l'abstention répétée après cette nouvelle convocation est jugée équivaloir à un refus des électeurs d'exercer leurs droits sur mise en demeure, et l'administration est autorisée, d'après des décisions de la jurisprudence, à passer outre malgré les vacances partielles, s'il s'agit d'élire le maire, ou à nommer une délégation spéciale. Comme la loi de 1855 ne contient aucune indication à ce sujet, on est en droit de croire que la même jurisprudence serait appliquée à Paris.

3. *Décès.*

La loi du 14 avril 1871 cite expressément à l'art. 8 ce cas de vacance pour rendre obligatoire l'élection lorsque par suite de décès la section ou l'arrondissement n'a plus aucun représentant au conseil municipal. La loi de 1884 n'y attache aucun effet et ne cite même pas le mot ; c'est qu'il est évident que le droit positif ne régit que la société des vivants.

Néanmoins les électeurs pouvant voter pour un mort, le bureau devant, du moment que toutes les conditions légales de la proclamation existent, proclamer élu ce mort, la vacance accompagne en quelque sorte l'élection.

La perte des fonctions ne peut résulter que du décès constaté légalement. L'absence, c'est-à-dire l'incertitude sur le sort du disparu, n'ouvre pas une vacance ; assurément on pourra remplacer l'absent présumé, au sens de l'art. 112 du code civil, mais au moyen seulement de la procédure instituée par l'art. 20 de la loi de 1855, la démission prononcée par le préfet pour absence sans excuse. Il faut

encore y recourir en cas de mort certaine sans qu'il ait été dressé un acte de l'état-civil, si l'on ne veut attendre la décision du ministre de la marine prévue à l'art. 88 du code civil à l'égard des passagers d'un bâtiment perdu ou le jugement déclaratif de décès dont il est question à l'art. 91 du code civil ou qui peut être rendu dans d'autres circonstances analogues.

CHAPITRE II

Vacances se produisant après une intervention quelconque de l'autorité compétente.

Ces cas de vacances sont de beaucoup les plus nombreux ; ils se subdivisent en plusieurs classes suivant l'angle sous lequel on les considère. Si c'est par rapport à la volonté du conseiller municipal, on les distingue en vacances spontanées et en vacances forcées ; si c'est par rapport à l'autorité qui intervient, on les classe en vacances dues à des actes d'autorité et en vacances prononcées par justice ; si c'est par rapport au temps dans lequel doit se produire la cause invoquée, on les divise en vacances dont la cause existe lors de l'élection et en vacances dont la cause est postérieure à l'élection, et même en vacances qui n'étant liées à aucune cause peuvent se produire en tout temps ; si c'est par rapport aux effets de l'acte qui prononce la vacance, on les range en vacances définitives et en vacances sujettes à n'être que provisoires.

Il apparaît que le caractère le plus général de chaque vacance est celui d'être liée ou non à une cause qui doit exister à un moment donné.

SUBDIVISION I

Vacances qui ne sont subordonnées à aucune circonstance de temps.

1. Démission volontaire.

La fonction de conseiller municipal est libre en ce sens que tout membre du conseil peut à partir de la proclamation du scrutin et aussi longtemps que par ailleurs il n'a pas perdu son mandat se démettre de sa fonction. Il ne s'agit donc pas d'une fonction comparable à celle de juré à laquelle il est impossible, après avoir été désigné pour la remplir, d'échapper à moins de présenter des excuses soumises à l'appréciation de la cour. Le conseiller peut renoncer à son emploi sans indiquer de motifs.

En droit commun l'art. 60 § 2 de la loi de 1884 dispose que la démission doit être donnée par écrit au préfet du département et devient définitive soit à partir du jour où le préfet, à qui aucun délai n'est imposé, accuse réception de la lettre, soit un mois après l'envoi d'une lettre recommandée renouvelant la démission. Jusqu'à ce qu'elle soit définitive, la démission reste suspendue à peu près à la façon d'une offre dont l'acceptation se fait attendre ; le conseiller doit continuer à s'acquitter de sa fonction et reste soumis à toutes les mesures disciplinaires auxquelles un manquement expose n'importe quel conseiller.

A Paris, il n'existe pas de réglementation légale de la question : les lois des 14 avril 1871, 5 mai 1855, 24 juillet 1867 et 18 juillet 1837 ne contiennent au-

cune disposition relative à la démission volontaire. Ce fut donc à la jurisprudence administrative et, sous son contrôle, à l'administration à déterminer la procédure de la démission.

On a tendance à résumer cette procédure en la faisant beaucoup ressembler à celle qu'a instituée la loi de 1884. M. Morgand écrit qu'avant cette loi on ne considérait la démission volontaire qu'un conseiller donnait de ses fonctions comme définitive et comme ayant un effet légal qu'autant qu'elle avait été acceptée par le préfet. On trouve la même opinion en 1883 dans la bouche du président du conseil municipal de Paris, M. Mathé, qui, invité par un conseiller à refuser la démission d'un membre qui la lui avait adressée, répond que la loi municipale ne permet pas au conseil de statuer sur la démission de ses membres et qu'il renverra la lettre au préfet de la Seine.

La question n'est pas aussi simple. L'administration a toujours soutenu la théorie que M. Morgand et M. Mathé ont exprimée : la démission doit être acceptée par le préfet. Aussi longtemps que cette acceptation n'a pas été donnée, la démission est comme non avenue. La jurisprudence administrative a été beaucoup moins rigide ; on peut dire même qu'elle a assez varié pour paraître s'être contredite.

Dans un certain nombre de décisions dont on peut prendre pour type celle rendue le 6 juin 1873(1), le Conseil d'État estime que la démission donnée par le membre d'un conseil municipal ne peut avoir d'effet définitif qu'autant qu'elle a été acceptée par

(1) Recueil p. 501.

l'autorité compétente. Les deux expressions capitales qui réservent l'avenir ou concilient le présent avec le passé sont celles de démission donnée et d'autorité compétente. Il ressort des circonstances de l'espèce que l'autorité compétente était le préfet.

Dans une décision un peu plus ancienne du 10 mars 1864 (1), le Conseil d'État a estimé que la démission collective donnée par tous les membres d'un conseil municipal ne pouvait avoir pour effet de dégager de leurs fonctions les membres démissionnaires qu'autant qu'elle avait été acceptée par l'autorité supérieure et qu'il résultait de l'instruction qu'elle n'avait pas été acceptée par le préfet. Cette décision du Conseil d'État est donc absolument conforme à l'opinion soutenue par l'administration ; mais il convient de bien remarquer qu'il s'agissait d'une démission collective et que c'est dans ce cas que l'autorité compétente pour accepter la démission donnée est le préfet.

Dans une série de décisions, le Conseil d'État indique que le préfet a qualité pour accepter la démission donnée isolément par un membre du conseil municipal.

Le 3 janvier 1879 (2), le Conseil d'État a décidé qu'une démission était définitive après avoir été acceptée par le sous-préfet qui n'avait agi que d'après les instructions du préfet et comme son représentant. Ainsi c'est le préfet qui reste compétent pour juger s'il est opportun d'accepter la démission donnée isolément ; mais en dehors de toute délégation d'attri-

(1) Recueil p. 230. Darnaud.

(2) Recueil p. 1.

butions il peut inviter le sous-préfet à accepter cette démission à ses lieu et place. L'intervention personnelle du préfet n'est donc plus rigoureusement exigée.

Le 14 décembre 1864 (1), le Conseil d'État a rendu une décision infiniment plus intéressante, à cause des observations du commissaire du gouvernement, Aucoc, qui sont rapportées pour leur importance exceptionnelle dans le recueil des arrêts ; le Conseil a dans son arrêt reproduit tout au moins le sens des conclusions de M. Aucoc. Un conseiller municipal avait donné sa démission par une lettre lue au conseil municipal ; le conseil avait accepté la démission. Le préfet non averti avait convoqué les électeurs de la commune pour pourvoir au remplacement de plusieurs autres conseillers, mais non pas de ce conseiller démissionnaire. Le Conseil d'État a, malgré l'opinion du ministre de l'intérieur, annulé les opérations électorales en vertu de ce principe exposé plus haut que toutes les vacances doivent être comblées en même temps.

Le commissaire du gouvernement dit notamment : pour accepter une démission « l'intervention du préfet n'est pas exigée par la loi et elle ne nous paraît pas nécessaire... Les conseillers municipaux en qualité de mandataires des électeurs ont qualité pour accepter la démission d'un de leurs collègues ». Deux objections se présentent : la jurisprudence résultant du décret rendu à propos de la commune de Darnaud cité plus haut ? C'est qu'il s'agissait alors d'une démission collective ; « quand le conseil mu-

(1) Recueil p. 1013.

nicipal tout entier donne sa démission, il ne peut en même temps la donner et l'accepter. Pour ce cas, il faut évidemment une règle spéciale ». Ainsi la jurisprudence énoncée en 1864 concerne une situation exceptionnelle, Que devient avec ce système l'autorité du préfet ? « L'ignorance dans laquelle il a été tenu peut l'excuser aux yeux du ministre, elle ne peut pas rendre régulières les opérations électorales ».

En supposant que le Conseil d'État juge actuellement comme il a jugé autrefois, la démission donnée isolément par un conseiller municipal peut être acceptée par le préfet ou par le conseil municipal indifféremment. Il n'apparaît pas que le maire ait jamais été autorisé à accepter une telle démission ; encore moins le président du conseil municipal de Paris pourrait-il le faire.

On verra plus bas que le Conseil d'État a été plus loin en admettant la démission tacite.

Théoriquement le conseiller municipal qui a donné sa démission reste, aussi longtemps qu'elle n'est pas acceptée, astreint à l'accomplissement de sa fonction ; cela intimide peu un homme qui est résolu à s'en dégager ; et ce que l'administration a de mieux à faire, si c'est le préfet qui revendique pour lui seul le droit d'acceptation, est de donner satisfaction au démissionnaire. Le conseiller de son côté a le droit de retirer sa démission et le préfet ne peut plus dès lors accepter une démission qui n'existe plus. D'autre part, ainsi qu'il ressort d'un arrêt rendu par le Conseil d'État le 7 août 1883 (1) et que le rappelle une note au bas de cet arrêt, une démission une fois

(1) Recueil p. 747, Urzy.

acceptée est définitive : le préfet ne peut pas rapporter l'arrêté d'acceptation et restituer au conseiller les fonctions dont il s'est démis et a cessé l'exercice ; et sont rejetés comme étant sans objet les pourvois dirigés contre l'élection de candidats dont la démission a été acceptée.

Quant à l'acte qui accepte la démission, s'il émane du conseil municipal, ce sera une délibération ; s'il émane du préfet, ce sera un arrêté qui pourra seulement comporter l'acceptation ou qui pourra simplement présenter la conséquence de l'acceptation, à savoir la convocation de l'assemblée électorale à l'effet de remplacer le conseiller démissionnaire. Le Conseil d'État a jugé dans ce dernier sens le 23 février 1877 : « considérant qu'il n'a été établi par la loi aucune forme spéciale pour l'acceptation de la démission des conseillers municipaux et que l'acceptation de la démission du sieur R., qui avait cessé de faire partie du conseil municipal, résulte de l'arrêté préfectoral qui a convoqué les électeurs pour pourvoir à son remplacement ».

En définitive les conseillers municipaux de Paris sont soumis pour la démission volontaire à un statut mal défini.

2. Déclaration de démission pour refus d'accomplir les fonctions annexes.

En vertu de la loi du 7 juin 1873 qui s'applique aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement, aux conseillers municipaux, sans distinction du régime auquel ils sont par ailleurs soumis, le Conseil d'État prononce la démission des membres qui ont refusé sans motif valable d'accom-

plir les fonctions à eux dévolues par les lois. C'est le ministre de l'intérieur qui sur l'avis du préfet saisit le Conseil d'État. Cette loi offre la particularité remarquable d'imposer à peine de déchéance la poursuite dans un délai de trois mois à l'administration et le jugement également dans un délai de trois mois au Conseil d'État.

3. Dissolution pour modifications territoriales.

En cas de remaniement du territoire des communes, l'art. 8 de la loi du 18 juillet 1837, à peu près reproduit et amélioré par l'art. 9 de la loi de 1884, ordonne la dissolution des conseils municipaux. La loi de 1884 édicte une dissolution de plein droit. La loi de 1837 édictant simplement que les conseils municipaux sont dissous, l'usage a été qu'un décret prononçât cette dissolution par application de la loi. Les élections nouvelles doivent être immédiates : pour s'en tenir strictement aux dispositions des deux lois, le délai devrait être réduit à celui qui sépare le jour de la publication de l'arrêté partageant la commune en bureau de vote du jour même du vote, soit à Paris dix jours.

Malgré les expressions des deux lois, il faut bien entendre que le territoire ne compte pas : ne comptent que les habitants qu'il supporte. La ville de Paris s'agrandit en ces années de toute la bande de terrains dite zone des servitudes militaires, en vertu de la loi du 19 avril 1919. Cette loi n'a prescrit aucune dissolution des conseils municipaux des communes intéressées parce que par définition cette bande est inhabitée. On pourrait même concevoir

des annexions de territoires peuplés qui n'entraîneraient pas la dissolution du conseil municipal de Paris, comme n'ayant aucune influence sur la population immense de cette ville, mais qui entraîneraient celle des conseils municipaux des communes avoisinantes.

En supposant l'incorporation à Paris d'une parcelle de commune peuplée de dix-mille habitants et fondue dans un quartier de la périphérie, on s'habitue mal à la pensée que pour ces nouveaux venus il faudrait mettre en branle les 655.000 électeurs de Paris ; on comprendrait que la loi fût moins rigoureuse ou mieux adaptée à la situation spéciale à Paris ; seuls devraient être appelés à faire connaître leur opinion dans une élection nouvelle, les électeurs du quartier où sont compris les annexés.

SUBDIVISION II

Vacances rattachées par leur cause aux opérations électorales.

1. Non acceptation de la fonction.

Sous le second empire, le refus de prêter le serment exigé par le décret du 8 mars 1852 équivalait à une démission tacite. Généralement le serment se prêtait dans la séance d'installation du conseil nouvellement élu ; lorsqu'un refus se produisait, le conseil municipal ou le préfet avait qualité pour en prendre acte.

Depuis l'abolition du serment politique par le décret du 5 septembre 1870, il n'y a plus de démission de cette sorte. Mais la démission tacite n'a pas

disparu. Par un arrêt du 22 décembre 1882 (1), le Conseil d'État a estimé qu'un conseiller municipal qui aussitôt après sa nomination avait refusé d'accepter sa fonction et n'avait pris part à aucune des séances du conseil municipal devait être remplacé, avant qu'on ne procédât à l'élection du maire, conformément à l'art. 9 § 5 de la loi du 14 avril 1871.

Dans cette espèce le ministre de l'intérieur avait soutenu qu'il ne pouvait y avoir vacance qu'après démission expressément donnée et acceptée par l'autorité compétente et qu'à défaut de cette démission les électeurs auraient dû demander au préfet de déclarer démissionnaire ce conseiller constamment absent. Au contraire, le Conseil d'État a admis, à côté de la démission, une autre source de vacance qui serait le refus d'acceptation. La Revue d'administration (2) énumère un certain nombre de décisions à peu près semblables. Il semble que le refus lui-même ne suffise pas et qu'il faille que le préfet en prenne acte pour constater la vacance.

2. Option pour cumul de fonctions électives incompatibles.

Il existe toute une série de fonctions électives qui sont incompatibles avec celle de conseiller municipal de Paris ; le candidat qui est élu à ce conseil doit choisir entre cette fonction et celle dont il est par ailleurs titulaire.

Aux termes du dernier alinéa de l'art. 10 de la loi de 1855 nul ne peut être membre de plusieurs

(1) Recueil 1882, p. 1076.

(2) Revue générale d'administration 1883, t. I, p. 45 et 188.

conseils municipaux, L'art. 21 de la loi du 24 juillet 1867 disposait que nul ne peut être maire ou adjoint dans une commune et conseiller municipal dans une autre commune. Sous le Second Empire, cette dernière disposition complétait dans un sentiment de libéralisme la disposition précédente ; maires et adjoints pouvaient être choisis soit par l'empereur, soit par le préfet en dehors du conseil municipal, selon l'art. 2 de la loi de 1855, et par conséquent pouvaient jusqu'en 1867 être conseillers municipaux d'une autre commune. Depuis la loi du 28 mars 1882, tous les maires étant obligatoirement élus par le conseil municipal parmi ses membres, l'art. 10 de la loi de 1855 est redevenu seul applicable aux conseillers municipaux de Paris.

La loi de 1855, ni celles d'avril 1871, 1867 et 1837 ne prévoient l'hypothèse d'un candidat nommé soit simultanément, soit successivement dans plusieurs sections de la même commune, c'est-à-dire à Paris dans plusieurs quartiers. C'est apparemment parce qu'il est de bon sens qu'un même homme ne peut pas occuper plusieurs emplois sans conteste exclusifs l'un de l'autre et qu'il ne lui appartient pas, en cumulant la représentation de plusieurs circonscriptions, de réduire l'effectif du conseil tel qu'il est déterminé par la loi. Il faut suppléer à ce silence de la loi en disant que le conseiller élu dans plusieurs quartiers doit faire connaître celui dont il veut rester le représentant. — La loi de 1884 passe également sous silence ce cas qui n'est pourtant pas rare.

Les conseillers municipaux de Paris étant conseillers généraux du département de la Seine, les lois applicables au conseil général réagissent sur

eux pour autant qu'ils ne satisfont pas déjà en leur première qualité aux conditions qu'elles imposent. L'art. 11 de la loi du 10 août 1871 et l'art. 6 de la loi du 22 juin 1833 disposent dans les mêmes termes que nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux. Bien qu'il soit oiseux de rechercher ici laquelle de ces deux lois est applicable à l'exclusion de l'autre, il faut observer que le titre II de la loi du 10 août 1871, dont fait partie l'art. 11 cité plus haut, ne s'applique au conseil général de la Seine que touchant l'éligibilité ; or ici il ne s'agit pas d'inéligibilité, mais d'incompatibilité ; au reste, il ne faut pas chercher trop de rigueur dans le vocabulaire électoral dont les termes correspondent souvent à des notions incertaines.

A l'art. 10, la loi du 22 juin 1833 impose l'obligation d'opter au conseiller général élu dans plusieurs cantons, évidemment du même département, quoique la loi ne l'indique pas, sinon ce serait le même cas que celui qui est prévu par l'art. 6. Cette disposition n'atteignant les conseillers municipaux de Paris qu'en leur qualité de conseillers généraux, il faut, pour qu'elle soit applicable, qu'un candidat soit élu simultanément ou successivement au conseil général du département de la Seine et au conseil municipal de Paris. S'il est élu dans deux quartiers au conseil municipal, ce n'est pas cette disposition qui le met dans l'obligation d'opter.

La loi du 22 juin 1833 dispose en outre dans son titre III à l'art. 24 que nul ne peut être membre d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général.

Tous les conseillers municipaux de Paris qui cumulent des mandats incompatibles entre eux doivent

opter, c'est-à-dire faire connaître qu'ils entendent rester membres du conseil municipal de Paris ou de l'autre conseil municipal dont ils font partie, représenter dans le conseil municipal de Paris tel ou tel quartier, rester membre du conseil municipal de Paris ou représenter au conseil général de la Seine le canton suburbain qui les a élus; rester conseillers municipaux de Paris ou conseillers d'arrondissement, rester dans le conseil municipal de Paris ou dans le conseil général d'un autre département. Dans tous les cas, leur option équivaut à une démission tacite, puisque choisir une fonction, en l'espèce c'est renoncer à l'autre; l'option apparaît donc comme une source de vacances.

Quelle est la procédure applicable? S'il s'agit d'opter dans le conseil municipal entre deux quartiers, les lois, qui n'ont pas prévu l'hypothèse, n'ont pas institué de procédure. Le bon sens indique qu'il faut aviser de son choix le préfet de la Seine. S'il s'agit d'opter entre le conseil municipal de Paris et celui d'une autre commune, il se produit un conflit de lois dont les effets bizarres apparaîtront plus loin. A Paris, la loi de 1855 édicte seulement l'incompatibilité sans énoncer la procédure pour faire connaître qu'elle a pris fin; c'est évidemment d'aviser le préfet du département ou les préfets des départements du choix auquel on s'est décidé. En dehors de Paris, la loi du 5 avril 1884 à l'art. 35 impose une formalité, un avis d'option adressé aux préfets, à accomplir dans un certain délai, les dix jours qui suivent la proclamation du dernier scrutin. Pratiquement, pour les raisons que j'exposerai plus loin. le conseiller municipal de Paris, exempt de tout

délai, a intérêt à aviser le préfet de la Seine le plus tôt possible de son option, s'il entend rester au conseil municipal de Paris.

S'il s'agit de choisir entre ce conseil et un conseil d'arrondissement du même département ou d'un autre département, c'est l'art. 10 de la loi du 22 juin 1833 qui s'applique ; car non seulement le conseil général de la Seine est resté soumis à cette loi, mais tous les conseils d'arrondissements le sont également. Le conseiller a un mois à dater des élections pour faire connaître son option soit au préfet de la Seine seul, soit à lui et au préfet de l'autre département.

S'il s'agit de choisir entre le conseil municipal de Paris et le conseil général d'un autre département, pour le premier c'est la loi de 1833, art. 6, et pour le second, c'est la loi du 10 août 1871, art. 11, qui sont applicables ; ces deux lois sont également muettes sur la procédure à appliquer. On la détermine par analogie. Dans le département de la Seine, il faut aviser le préfet de la Seine, conformément à l'art. 10 de la loi de 1833 ; dans l'autre département, suivant les dispositions de l'art. 17 de la loi du 10 août 1871, modifié par celle du 31 juillet 1875, qui pour l'option entre plusieurs cantons dans le même département prescrit d'aviser le président du conseil général, c'est à ce dernier qu'il faut faire connaître son choix dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session. Généralement en raison du petit nombre de sessions que tiennent les conseils généraux, le conseiller ne pourra d'abord faire connaître son option qu'au préfet de la Seine, il perd ainsi le bénéfice du long délai que pourrait lui procurer, le cas échéant, la loi d'août 1871.

Enfin s'il s'agit de choisir entre le conseil municipal de Paris et la représentation au conseil général de la Seine d'un canton suburbain, c'est encore l'art. 10 de la loi de 1833 qui s'applique ; le conseiller a un mois pour faire connaître le parti qu'il a pris.

3. Affectation par défaut d'option.

Si dans ces différents cas, le conseiller municipal de Paris n'avertit pas le préfet du choix qu'il a fait, qui sera chargé de faire respecter l'interdiction énoncée par la loi ? Dans les deux cas où s'applique l'art. 10 de la loi de 1833, à l'intérieur du département de la Seine, élection au conseil général et élection à un conseil d'arrondissement en même temps qu'au conseil municipal de Paris, c'est le préfet de la Seine qui, après avoir mis l'intéressé en demeure d'opter dans le mois de la proclamation du dernier scrutin, — formalité exigée par la jurisprudence en sus du texte de la loi, — décide en conseil de préfecture et en séance publique par la voie du sort à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra. La loi n'indique pas dans quel délai, après l'expiration du premier délai d'un mois, doit avoir lieu l'affectation par tirage au sort. Cette opération crée d'autre part une vacance.

Lorsqu'un conseiller municipal de Paris est élu dans deux quartiers, ce serait — car il ne semble pas que jusqu'à présent on ait eu besoin de recourir à l'affectation par défaut d'option — le même art. 10 de la loi de 1833 qu'on appliquerait, d'après la jurisprudence régnant avant 1884 quand la loi de 1855,

incomplète sur ce point, était en vigueur dans la France entière.

Dans les trois autres cas, il faut avouer qu'il n'y a plus de règle fixe. Si le conseiller municipal de Paris est en même temps conseiller d'une autre commune, il se produit un conflit de lois. La loi de 1855, complétée par celle de 1833, institue la procédure rapportée plus haut où le délai d'option est d'un mois. La loi de 1884 en institue une autre où le délai d'option est de dix jours. Faute par l'intéressé d'avoir spontanément avisé le préfet de son choix dans ce délai, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé ; le préfet constate par arrêté la démission ou l'exclusion du conseiller du conseil dont il n'est plus membre. Laquelle de ces deux lois convient-il d'appliquer ? La loi de 1884 est inapplicable à Paris, la loi de 1855 est inapplicable dans les autres communes et elle serait en outre peu commode lorsqu'il s'agit d'une commune qui est située en dehors du département de la Seine ; on ne voit qu'avec peine le préfet de la Seine prenant une décision pour un département autre que le sien.

Les années dernières, alors qu'un parti politique se livrait à des manifestations en élisant un candidat depuis amnistié, ce candidat fut tout à la fois élu dans plusieurs quartiers de Paris, aux deux conseils d'arrondissement et dans quelques communes du département de la Seine. Comme il était inéligible, la question de son affectation à un conseil municipal n'était pas posée, mais un jour viendra où il faudra résoudre la difficulté, car il serait surprenant que cet exemple restât inimité.

D'une part, il existe un principe de droit, résumé dans le brocard : *legi speciali per generalia non derogatur* ; si l'on appliquait ce principe, il ne faudrait pas déroger au droit spécial parisien en suivant le droit commun, et par suite il faudrait déroger au droit commun ; on tirerait au sort le conseil dont le conseiller resterait membre. Mais cet adage concerne des lois qui ne sont pas territoriales, comme c'est le cas. D'un autre côté, il y a un intérêt manifeste à laisser la loi de 1884 suivre son cours, puisqu'elle écarterait toujours, dans l'état actuel de la population, du conseil municipal de Paris les ambitieux ou les candidats des factieux.

Si le conseiller municipal de Paris est élu conseiller d'arrondissement dans un autre département, c'est la loi du 22 juin 1833 qu'il faudra observer, la procédure à suivre sera la même dans les deux départements. A qui des deux préfets appartiendra-t-il de faire tirer au sort ? M. Batbie, qui a étudié la question, déplore le silence de la loi, mais estime que les deux préfets ont également droit d'agir ; c'est la décision du plus diligent qui sera valable. Il peut exister alors un conflit dans les décisions, le sort pouvant se contredire dans les deux cas, si bien que le conseiller municipal de Paris se trouverait exclu et du conseil municipal de Paris et du conseil d'arrondissement dans l'autre département. M. Batbie conseille d'indiquer dans les procès-verbaux, non seulement le jour, mais l'heure à laquelle la décision a été prise, afin « qu'on puisse juger l'antériorité d'après deux pièces authentiques qui seront la contre-preuve l'une de l'autre » (1). Mais, comme à peu près dans la France

(1) BATBIE, op. cit. t. 3, p. 414.

entière les conseils de préfecture ont leurs audiences aux mêmes heures, on peut craindre que la prudence de M. Batbie ne se trouve déjouée.

Si le conseiller municipal de Paris est membre du conseil général d'un autre département, comme ni la loi de 1833 à l'art. 6, ni celle du 10 août 1871 à l'art. 11 n'indique la procédure à suivre, en appliquant par analogie les procédures prévues aux art. 10 de la loi de 1833 et 17 de celle de 1871, on aboutit à un nouveau conflit. A Paris, ce sera le préfet en conseil de préfecture qui, après un délai d'un mois à compter de l'élection, désignera par le sort le conseil auquel le conseiller municipal de Paris doit appartenir. Dans les autres départements, ce sera le conseil général qui tirera au sort, après un délai de trois jours à compter de l'ouverture de la session. En raison des points de départ différents de ces délais, c'est au préfet de la Seine qu'il appartiendra le plus souvent de décider le premier. Le conseil général de l'autre département aurait un droit égal de décision. Mais il en est des lois de 1833 et 1871 comme de celles de 1855 et 1884 ; étroitement limitées à un territoire, elles y règlent toute l'organisation départementale, au dehors elles n'ont plus de force puisqu'elles s'excluent. Ces procédures, qui risqueraient d'amener un conflit de décisions, conduiraient à l'incohérence en cas d'appel ; la décision du préfet de la Seine ne pouvant être contestée que devant le conseil de préfecture de la Seine, celle du conseil général de l'autre département devant le Conseil d'État. Comme celui-ci juge moins vite qu'un conseil de préfecture, tenu par un délai, le conseiller aurait encore le temps avant que le

Conseil d'Etat eût jugé le recours formé contre la décision du conseil général, de saisir une seconde fois le Conseil d'État, par un recours formé contre l'arrêté du conseil de préfecture de la Seine. Aussi y a-t-il lieu, dans tous ces cas où les diverses autorités sont exposées à prendre des décisions contradictoires, d'appliquer les instructions que le ministre de l'intérieur a données dans la circulaire du 18 octobre 1871 relative au fonctionnement des conseils généraux : « En cas d'élection dans deux départements différents, les conseils généraux ont le même droit de procéder au tirage au sort. Cela résulte d'une déclaration faite dans la séance du 19 juillet par le président de l'assemblée nationale. Mais il est évident qu'avant d'user de ce droit les deux conseils devront s'entendre de manière que l'opération ne fasse pas double emploi » (1).

4. *Exclusion pour présence simultanée de conseillers incompatibles.*

Ces vacances sont dues à la présence au conseil municipal de conseillers qui sont dans des situations telles qu'ils ne peuvent en faire partie en même temps. A la différence des cas précédemment étudiés où il n'y avait qu'une personne avec multiplicité de fonctions exclusives, il y a ici plusieurs personnes exclusives l'une de l'autre, alors d'ailleurs que chacune d'elles n'a qu'un mandat.

La loi du 14 avril 1871, en son art. 4, alinéa 3 et dernier, dispose qu'il pourra être nommé au conseil municipal, sans la condition de domicile, un quart des membres qui le composeront, à la condition

(1) *Bulletin officiel* du Ministère de l'Intérieur p. 550.

pour les élus non domiciliés de payer une des quatre contributions directes. Cette prescription équivaut à interdire la présence simultanée au conseil municipal de Paris de plus de vingt conseillers non domiciliés dans Paris.

L'art. 11 de la loi du 5 mai 1855 dispose que dans les communes de cinq cents âmes et au-dessus les parents au degré de père, de fils, de frère et les alliés au même degré ne peuvent être en même temps membres du conseil municipal. Cette prohibition a été étendue par la jurisprudence administrative au degré d'aïeul et de petit-fils (1).

Enfin l'art. 6 de la loi du 10 août 1871 applicable au conseil général de la Seine, comme faisant partie du titre II de cette loi et concernant l'éligibilité, en vertu de l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1871, édicte que le nombre des conseillers généraux non domiciliés dans le département ne pourra dépasser le quart du nombre total des membres dont le conseil est composé. Au conseil général de la Seine ce nombre est de vingt-six, quart de cent-deux,

La loi de 1833 et celle de 1855 n'indiquent pas la procédure destinée à appliquer ces prescriptions. Quant à la loi du 10 août 1871, elle énonce expressément à l'art. 17 la manière dont le conseil général doit exclure ceux de ses membres non domiciliés qui dépassent la proportion permise. Mais cette loi n'est applicable au conseil général de la Seine que dans les règles touchant l'éligibilité ; il n'y faut pas chercher les règles de procédure pour lesquelles la loi de 1833 est seule applicable.

(1) Conseil d'État, 6 août 1878, Landerneau.

Lorsqu'il s'agit de conseillers municipaux de Paris et de conseillers généraux élus le même jour, ils ont un droit égal de faire partie du conseil municipal ou général, sans considération du nombre de voix que chacun a obtenues. Ces conseillers ne sont pas d'autre part tenus de décider entre eux qui doit rester et qui doit se démettre. Dans le silence de la loi l'administration et la jurisprudence administrative ont combiné la procédure, déjà exposée, appliquée en cas de défaut d'option et celle qui est appliquée en cas d'annulation. Dans une espèce jugée par le conseil de préfecture de la Seine le 8 août 1871, le préfet de la Seine a déféré à ce tribunal l'élection faite le 30 juillet dans deux quartiers différents de deux beaux-frères. Il n'est pas douteux que n'importe quel électeur de l'un des deux quartiers aurait été recevable à contester pour le même motif l'élection du conseiller élu dans son quartier. L'introduction de l'instance est donc pareille à celle en usage dans la procédure à fin d'annulation. Une fois saisi le conseil de préfecture a d'abord jugé qu'en considération des droits égaux de ces conseillers la voie du sort était le seul moyen de décider lequel devait sortir du conseil municipal et qu'à défaut d'un texte de loi réglant le mode de tirage au sort il y avait lieu d'appliquer par analogie la disposition de l'art. 10 de la loi du 22 juin 1833. C'est donc au préfet de la Seine, qui, en l'espèce, avait délégué à ses lieu et place le président du conseil de préfecture, que revint le soin de désigner le conseiller municipal à exclure. Procès-verbal fut dressé de l'opération ; et le conseil de préfecture a ensuite rendu un arrêté pour annuler l'élection du conseiller désigné. Ainsi

l'instance s'est terminée exactement comme dans la procédure de l'annulation.

La même procédure, tout au moins l'essentiel à savoir le tirage au sort, devrait être appliquée au cas d'exclusion par défaut de domicile. Mais il faudrait tirer au sort entre un nombre considérable soit de conseillers municipaux de Paris, soit de conseillers généraux ; et des conseillers municipaux, qui, tout en n'étant pas domiciliés dans le département de la Seine, auraient pu siéger dans le conseil municipal parce que leur nombre n'en atteignait pas le quart, pourraient néanmoins en être exclus si, parmi les conseillers généraux élus en banlieue le même jour qu'eux, il y avait le complément nécessaire pour surpasser le quart du conseil général. Pour préciser par des chiffres, imaginons qu'il y ait au sens départemental dix-neuf conseillers municipaux de Paris forains sur quatre-vingts et qu'il y ait en banlieue huit conseillers généraux forains sur vingt-deux : il y aura un conseiller à exclure du conseil général.

Si par contre la simultanéité fait défaut, c'est-à-dire lorsque les conseillers incompatibles n'ont pas été élus au même tour de scrutin, on applique la procédure de l'annulation.

SUBDIVISION III

Annulation des opérations électorales.

Les lois du 14 avril 1871, du 22 juin 1833 et du 5 mai 1855 énoncent un certain nombre de conditions à la fois positives et négatives qu'il faut remplir pour faire partie du conseil municipal de Paris.

La loi du 16 septembre 1871, qui rend applicables aux conseillers municipaux de Paris les dispositions de celle du 10 août 1871, en ajoute quelques-unes. En outre quelques textes épars ont le même objet. Enfin il faut compléter ces lois par des prescriptions qui n'ont pas été énoncées parce qu'elles sont de bon sens et auxquelles la jurisprudence administrative ne se fait pas faute de recourir.

La combinaison de ces textes ne va pas sans difficultés : certaines situations ou professions sont jusqu'à trois fois déclarées incompatibles avec le mandat de conseiller municipal ; parfois une loi transforme en inéligibilité ce qu'une autre traite en incompatibilité. C'est là que les auteurs ont surtout tenté d'esquisser des théories que j'ai rapportées plus haut : M. Lavallée veut toujours considérer la condition la plus rigoureuse comme maintenue en vigueur ; selon MM. Raiga et Félix, il faudrait s'en tenir à l'ordre chronologique. Pour moi, je suivrai la méthode exposée plus haut, j'examinerai les inéligibilités et incompatibilités propres au conseil municipal, puis celles qui s'y surajoutent du fait du conseil général.

L'art. 4, alinéas 2 et 3, de la loi du 14 avril 1871 détermine les conditions positives de l'éligibilité. Il y a deux classes d'éligibles, tous les électeurs⁽¹⁾ de la commune et les contribuables non domiciliés jusqu'à concurrence du quart du conseil. Les uns et les autres doivent en outre être âgés de vingt-cinq ans au moins.

(1) Cons. préf. Seine 29 janvier 1878. Quartier St.-Thomas d'Aquin : « Il suffit pour être éligible d'avoir la capacité électorale... il n'est pas nécessaire d'en posséder en outre l'exercice. »

En avril 1871 pour être électeur il fallait, conformément à l'alinéa 1^{er} du même art. 4, en sus des conditions d'âge et de capacité, être domicilié depuis un an dans la commune ; tous les électeurs formaient une première classe d'éligibles, une seconde comprenait les contribuables qui n'étaient pas électeurs ni domiciliés depuis un an dans la commune. Le système, bien qu'il accordât l'éligibilité à titre de contribuable plus facilement qu'à titre d'électeur, puisqu'on était éligible dans l'année au premier jour de laquelle on avait été inscrit au rôle d'une des contributions directes et qu'on devenait électeur au bout de douze mois de domicile réel, était logique en partageant les éligibles en électeurs et non électeurs, ou bien en domiciliés et non domiciliés. Il est devenu confus, dès la loi du 7 juillet 1874, qui a conféré l'électorat notamment aux contribuables, et depuis celle du 29 mars 1886 qui a rendu applicable à Paris l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884, modifié par l'art. 2 de la loi du 29 juillet 1913 et l'art. 2 de la loi du 31 mars 1914. Car le législateur, en modifiant l'accession à l'électorat, a modifié les conditions de l'éligibilité en ce sens que l'éligible à titre d'électeur n'a plus besoin d'être domicilié réellement depuis un an dans la commune ; le législateur a aussi classé autrement les éligibles parmi lesquels il faut distinguer désormais les domiciliés, qui sont électeurs, et les non domiciliés, électeurs ou contribuables non électeurs. Du jeu de toutes ces dispositions il résulte qu'il existe une troisième catégorie d'individus, les domiciliés qui ne sont pas électeurs à Paris, mais y sont contribuables. A la lettre de la loi, on pourrait être incertain si ces

citoyens ont accès au conseil municipal. Dans son rapport au sujet d'une réclamation élevée sur ce point le ministre de l'intérieur concluait à l'éligibilité des intéressés en se fondant sur ce qu'ils remplissent les conditions exigées par la loi pour être électeurs. Le Conseil d'Etat (1) a décidé qu'ils étaient éligibles en vertu de l'art. 4 § 3 de la loi d'avril 1871, parce qu'ils payent dans la commune une des quatre contributions directes et y sont domiciliés.

Ce système est donc absolument identique, malgré les différences de rédaction qui ont pour seul effet de compliquer la lecture des textes, à celui de l'art. 31 de la loi du 5 avril 1884. Cet article divise les éligibles à l'alinéa 1^{er} par rapport à l'électorat en électeurs de la commune et en contribuables non électeurs, domiciliés ou non, puis à l'alinéa 2 par rapport au domicile en électeurs domiciliés et en contribuables non domiciliés, électeurs ou non.

Au contraire de ce même art. 31 de la loi de 1884, la loi du 14 avril 1871 n'exige pas formellement la qualité de citoyens des membres du conseil municipal qui peuvent être nommés sans la condition de domicile, à titre de contribuables non électeurs, alors d'ailleurs qu'elle imposait pour condition de l'électorat la jouissance des droits civils et politiques. Il n'y a pas là une intention de conférer l'éligibilité aux femmes, aux étrangers, aux interdits, pas plus que le fait de n'avoir pas répété que les conseillers forains doivent avoir vingt-cinq ans n'indique une intention de rendre éligibles des contribuables moins âgés. Le législateur a estimé qu'il était évident que

(1) Recueil 1882, Cordey, p. 627.

pour être conseiller municipal il fallait dans tous les cas, en dehors de la question du domicile, qui se confondait pratiquement avec l'électorat, remplir les mêmes conditions et notamment jouir de ses droits civils et politiques. D'ailleurs l'art. 27 du décret organique du 2 février 1852 déclare indignes d'être élus tous les individus frappés des condamnations énumérées aux art. 15 et 16 du même texte; cet article a toujours été étendu à toutes les élections. Quant aux femmes, elles ne semblent pas avoir exploité le silence de la loi d'avril 1871 comme un argument (1).

Une dernière différence, c'est que l'art. 31 de la loi de 1884 admet les éligibles contribuables, à défaut d'inscription, à justifier qu'ils devaient être inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes; celle de 1871 exige au contraire qu'ils payent une de ces contributions; à proprement parler, ne payent de contributions que ceux qui sont tenus de le faire sous peine de poursuites, c'est-à-dire dont le nom ou le nom de l'auteur en cas d'héritage est inscrit sur les rôles. A Paris, il ne devrait donc pas être possible de justifier son droit à être inscrit sur un rôle et il faudrait avant de briguer les suffrages faire opérer toutes mutations de cote à son nom. Mais la jurisprudence a peu à peu apporté des tempéraments à ses anciennes décisions, si bien qu'actuellement les lois de 1871 et de 1884 sont interprétées pareillement.

Aux termes de l'art. 6 de la loi du 10 août 1871 sont éligibles au conseil général les électeurs domi-

(1) Cons. de préf. de la Seine, 4 juin 1908. Demoiselle Laloé.

ciliés dans le département ou inscrits dans le département au rôle d'une des quatre contributions directes.

Beaucoup plus nombreuses sont les conditions négatives de l'éligibilité. Ne sont pas éligibles au conseil municipal de Paris, aux termes de l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 : 1^o les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; cet article confond dans une même inéligibilité qualifiée d'absolue ces fonctionnaires, qu'ils exercent leurs fonctions dans le département de la Seine ou dans un autre, tandis que la loi de 1884 frappe d'inéligibilité les premiers à l'art. 33, d'incompatibilité tous les autres à l'art. 34; d'autre part, cette disposition rendue applicable au conseil municipal de Paris par l'art. 15 de la loi d'avril 1871 a eu pour effet d'abroger la simple incompatibilité prononcée par la loi de 1855, à l'art. 10, à l'égard des mêmes fonctionnaires;

2^o les agents et comptables employés à la recette, à la perception, au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature; la loi de 1884 ne rend pas ces fonctionnaires inéligibles au conseil municipal puisqu'elle les empêche simplement à l'art. 80 d'être maires et adjoints;

3^o les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département; cette inéligibilité, ainsi que celles énumérées ensuite, est relative, en ce sens qu'elle ne s'applique qu'aux fonctionnaires employés dans le département de la Seine; la loi de 1884 ne frappe pas d'inéligibilité les architectes

départementaux et n'en frappe les ingénieurs des ponts et chaussées que s'ils sont chargés du service de la voirie urbaine et vicinale ;

4° les agents forestiers en fonction dans le département ; cette disposition aggrave l'art. 4 du code forestier qui prononce une simple incompatibilité et, dans le silence de la loi de 1884, régit l'accès de ces agents aux conseils municipaux des autres communes de France ;

5° les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures ; il faut entendre qu'il s'agit de la préfecture du département ; le Conseil d'Etat l'indique ainsi dans un arrêt cité ci-dessous ; comme il n'existe pas de sous-préfecture dans le département de la Seine, les occasions de faire usage de ces dispositions ont été plus rares qu'ailleurs ; c'est en 1920 pour la première fois que le Conseil d'Etat a appliqué les inéligibilités édictées par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833, alors que dans la même affaire, en première instance, le conseil de préfecture de la Seine avait cru reconnaître un cas d'incompatibilité régi par l'art. 9 de la loi du 5 mai 1855 : « Considérant, portent les motifs de cet arrêt, que le sieur R. était à l'ouverture de la période électorale rédacteur principal à la préfecture du département de la Seine ; qu'ainsi il était inéligible au conseil municipal de Paris par application de l'art. 5 précité... ; que le fait qu'il avait sollicité sa mise à la retraite et subsidiairement donné sa démission et avait été... placé en congé sans traitement ne suffisait pas à lui faire perdre sa qualité d'employé des bureaux de la préfecture dans le département et à le faire considérer comme éligible au conseil municipal ; qu'il n'a été

admis à faire valoir ses droits à la retraite que la veille du second tour de scrutin... » Cet arrêt confirme l'interprétation traditionnelle donnée de l'art. 5 de la loi de 1833; il en ressort qu'à défaut d'un délai fixé par la loi entre la perte de la situation qui rend inéligible et l'acquisition de la fonction élective, comme c'est le cas pour certains fonctionnaires qui veulent devenir députés conformément à l'art. 12 de la loi du 30 novembre 1875, le candidat doit renoncer à la situation avant l'ouverture de la période électorale. Mais nul ne peut l'y contraindre.

L'art. 5 de la loi du 14 avril 1871 rend inéligibles au conseil municipal de Paris les juges de paix titulaires dans les cantons où ils exercent leurs fonctions et les membres amovibles des tribunaux de première instance dans les communes de leur arrondissement.

L'art. 9 de la loi du 5 mai 1855 énumère comme ne pouvant être membres du conseil municipal les domestiques attachés à la personne, les individus dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. Ces trois dernières incapacités ont été reproduites par la loi de 1884, à l'art. 32, alors que les deux inéligibilités précédentes l'ont été à l'art. 33.

Les lois municipales contiennent ensuite l'énumération des fonctions ou situations incompatibles avec celle de conseiller municipal. Ce qui distingue les incompatibilités des inéligibilités, c'est que le fait d'être dans cette situation au jour du scrutin ne vicie pas l'élection : le candidat n'a qu'à renoncer à la situation incompatible avant de participer aux délibérations du conseil; aucun délai fixe ne lui est imposé; si quelqu'un conteste de ce chef son élection

devant les tribunaux, il arrêtera tous les effets de la protestation en renonçant, avant que le tribunal décide, à la situation incompatible. Bref, l'inéligibilité force le tribunal à déclarer en tous cas l'élection nulle, l'incompatibilité la rend annulable après mise en demeure adressée à l'intéressé et non suivie d'effet(1).

L'art. 9 de la loi du 5 mai 1855 énumère, à la suite des cas cités plus haut d'inéligibilité, un certain nombre de personnes pour lesquelles la jurisprudence n'admet qu'une incompatibilité. Ce sont les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune; par décision du 6 août 1909 le Conseil d'Etat déclare que la qualité d'agent salarié de la ville de Paris est incompatible, d'après l'art. 9 précité, avec les fonctions de conseiller municipal. Dans Paris, le personnel des administrations municipale et préfectorale ne forment qu'un seul corps soumis à l'autorité exclusive du préfet de la Seine(2); aussi le nombre des comptables de deniers communaux et d'agents salariés de la commune est diminué de tous les employés municipaux qui dépendent directement du préfet et sont susceptibles de recevoir une affectation dans un service départemental; tous sont inéligibles en vertu de l'art. 5 de la loi de 1833. On trouvera les comptables et agents uniquement dans les services municipaux; ce sont ce qu'on appelle les administrations annexes, crédit municipal, octroi de la ville de Paris, etc... L'arrêt rapporté plus haut du 6 août 1909 a mis au nombre

(1) Cons. d'Etat, 16 décembre 1864, p. 1005.

(2) Cons. d'Etat, 4 août 1893, Malakoff.

des agents salariés de la commune les instituteurs publics qui à Paris sont rétribués sur le budget de la ville(1).

L'art. 9 frappe également d'incompatibilité les entrepreneurs de service communaux : « Considérant, porte un arrêté du conseil de préfecture de la Seine en date du 17 août 1871, que cette disposition ne porte pas que les personnes qui s'y trouvent énumérées ne peuvent pas être élues au conseil municipal, mais seulement qu'elles ne peuvent faire partie du conseil municipal, d'où la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat ont conclu avec raison que la loi n'a pas créé une cause d'inéligibilité, mais un empêchement qui ne fait obstacle à l'élection qu'autant qu'il n'a pas cessé avant la décision qui statue définitivement sur la validité... » (2).

Aux termes de l'art. 10 de la loi de 1855 les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service. Au contraire, la loi de 1884 édicte à leur égard une inéligibilité. Pratiquement pour tous ceux qui ne peuvent renoncer à l'état militaire, et ils sont le plus grand nombre, l'incompatibilité qui leur est offerte équivaldrait à une inéligibilité. Mais, en raison de la double qualité des conseillers municipaux, cette inéligibilité

(1) Ne sont pas agents salariés de la commune les employés de l'Assistance publique. Cons. d'Etat, 9 juillet 1875. Sont agents salariés de la commune les employés de la préfecture de police. Cons. préf. Seine 8 février 1881.

(2) Commission provisoire chargée de remplacer le Cons. d'Et. 18 mai 1872 : « Cette incapacité ne concerne que les services qu créent entre les communes et les entrepreneurs des rapports d'intérêt et de dépendance constants et journaliers ».

atteint les militaires aux termes de l'art. 8 de la loi du 10 août 1871, modifiée par celle du 23 juillet 1891 ; seuls les officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi sont éligibles, aux termes de la loi de 1871, mais ils tombent sous le coup de l'incompatibilité de la loi de 1855.

Aux termes encore du même art. 10 de la loi de 1855, les fonctions des commissaires et des agents de police sont incompatibles avec celle de conseiller municipal, incompatibilité qui a subsisté dans la loi de 1884 à l'art. 34. Aux termes de l'art. 17 de la loi du 14 avril 1871, il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou d'adjoint d'arrondissement et celle de conseiller municipal de Paris.

Ces dispositions doivent être complétées par celles de l'art. 8 de la loi du 10 août 1871 applicables aux conseillers municipaux de Paris en vertu de l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1871. Ne peuvent être élus — il s'agit d'une inéligibilité qui est relative — les premiers présidents, présidents de chambre, conseillers à la cour d'appel, les procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général dans l'étendue du ressort de la cour, les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction des tribunaux de première instance dans l'arrondissement du tribunal, qui dans la Seine se confond avec le département. Sont encore exclus l'ingénieur en chef du département et les ingénieurs ordinaires du département, les ingénieurs du service ordinaire des mines, le recteur de l'académie, les inspecteurs de l'académie et ceux des écoles primaires du département, le directeur et les inspecteurs des postes et

télégraphes et des manufactures de tabac du département, les vérificateurs des poids et mesures.

Aux termes de l'art. 7 de la même loi du 10 août 1871 sont frappés d'une inéligibilité absolue les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire; cette disposition est applicable aux autres communes en vertu de l'art. 32 de la loi de 1884. Enfin le conseiller municipal de Paris qui aurait été condamné pour avoir participé à une réunion illégale du conseil général de la Seine serait par application de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1833 inéligible pendant trois années.

Telle est la liste des inéligibilités absolues et relatives et des incompatibilités édictées dans les lois spécialement applicables à la ville de Paris. Sur beaucoup de points elles sont à peu près les mêmes que celles que contient la loi de 1884. Néanmoins, celle-ci qui a été rédigée dans le souci des intérêts communaux écarte beaucoup moins de personnes des conseils municipaux des autres communes de France que l'ensemble de la législation applicable à Paris. Cela tient au double caractère des conseillers municipaux de Paris et, à supposer qu'on leur appliquât le droit commun, le conseil municipal de Paris resterait interdit, par le jeu combiné des lois de 1884 et d'août 1871, à peu d'exceptions près aux mêmes personnes qu'il l'est actuellement; seuls les instituteurs publics, au lieu d'être frappés d'une incompatibilité jurisprudentielle, seraient légalement inéligibles dans Paris.

A cette longue énumération s'ajoutent les dispositions éparses de lois communes à l'ensemble du territoire. Le membre déclaré démissionnaire par

le Conseil d'Etat par application de la loi du 7 juin 1873 ne peut, aux termes de l'art. 3 de cette loi, être réélu avant le délai d'un an. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 22 juin 1886, les membres des familles ayant régné en France ne peuvent exercer aucune fonction publique, ni aucun mandat électif. La loi du 12 janvier 1909 à l'art. 4 dispose que les fonctions de vétérinaire départemental sont incompatibles avec tout autre emploi public ou privé ; les vétérinaires départementaux ne peuvent être élus conseillers généraux, ni conseillers municipaux dans le département où ils exercent leurs fonctions que deux ans après la cessation de ces fonctions. Aux termes de l'art. 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mars 1914, les condamnations prononcées en vertu des art. 1, 2, 3 et 4 de cette loi, contre les auteurs d'actes de corruption dans les opérations électorales entraînent l'inéligibilité pour une durée de deux ans. La loi sur le recrutement de l'armée du 1^{er} avril 1923, à l'art. 7, a repris une disposition qui figurait déjà dans les anciennes lois militaires : Nul ne peut être investi de fonctions publiques même électives s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la loi militaire. Mais cette loi néglige d'indiquer à quelle autorité et en quel temps doit être faite la justification imposée, oubli qu'on observe déjà dans la loi de 1905.

Enfin il faut ajouter les inéligibilités d'origine jurisprudentielle, non pas celles qui viennent de l'interprétation des termes mêmes de la loi, de la fixation des individus dans les professions ou situations énoncées par la loi, mais bien de celles qui ne se rattachent à aucun texte précis, qui découlent

simplement de principes extrêmement vagues. Les tribunaux administratifs étant juges des opérations électorales non seulement vérifient la valeur des suffrages exprimés et tous les calculs du dépouillement des votes, mais encore apprécient la validité de l'élection au point de vue de la sincérité et de la liberté du scrutin. Toutes les fois qu'il a été employé des manœuvres punies conformément au décret du 2 février 1852, les tribunaux administratifs, s'ils sont saisis d'une plainte, annulent l'élection ; ils l'annulent, en dehors de toute poursuite correctionnelle, du moment qu'il est patent que, par des actes visés par les lois pénales ou même simplement des actes répréhensibles parce qu'ils sont immoraux, les électeurs ont été trompés. Toutes manœuvres dolosives, qu'elles émanent ou non de celui à qui elles ont profité, qui sont susceptibles d'avoir été suivies de succès, font annuler les opérations électorales. Cela est vrai à Paris comme ailleurs. On serait presque tenté de reprocher aux tribunaux administratifs d'avoir toléré trop patiemment ces débordements périodiques de vilenies qu'ils qualifient par euphémisme dans leurs considérants de polémique électorale.

Reste à déterminer l'usage qui sera fait de toutes ces prescriptions ou des tendances de la jurisprudence. Comme je l'ai déjà dit, on applique aux élections des conseillers municipaux le système des protestations. Toute élection est réputée valable et n'est soumise à aucun contrôle à moins d'une protestation. Le juge administratif, quand il est saisi, n'a d'autre alternative que de rejeter la réclamation ou d'annuler l'élection. Telle est la règle générale ;

dans les détails le droit spécial à Paris diffère du droit commun municipal là comme ailleurs.

Qui peut former une protestation ? D'après la loi du 5 mai 1855, le droit d'arguer de nullité les opérations électorales appartient à tout électeur de l'assemblée, c'est-à-dire du quartier (art. 45) et au préfet (art. 46). La loi de 1884 à l'art. 37 confère le même droit aux éligibles. Rien de tel dans la loi de 1855, ce qui restreint singulièrement le nombre des protestataires possibles ; car à Paris les éligibles, ce sont tous les électeurs de la ville entière et la plupart des propriétaires, pour ne citer que ces contribuables. Mais la jurisprudence a depuis longtemps élargi le champ d'application de l'art. 45 de la loi de 1855.

Ayant remarqué l'intérêt qu'ont tous les candidats à contester l'élection de leur concurrent, le Conseil d'Etat a reconnu aux candidats évincés qui, n'étant pas électeurs dans la circonscription, seraient, à la lettre de la loi, sans qualité pour protester, le droit de former une réclamation devant le conseil de préfecture ou de se pourvoir contre un arrêté de ce conseil. Pour ne rappeler que les décisions qui concernent Paris, le Conseil d'Etat a affirmé cette jurisprudence dans les arrêts du 2 août 1901 pour le quartier du Mail et du 15 décembre de la même année pour le quartier des Quinze-Vingts (1). Dans les élections aux conseils généraux des autres départements les candidats ont expressé-

(1) C. d'Et. 20 juin 1865 Fresnes St-Mamès, 2 août 1866 Marseille, 9 juin 1876 les Taillades, 30 août 1861 Gisy-les-Nobles, C. préf. Seine, 20 mai 1884 Gaillon.

ment reçu le droit de protester par l'art. 15 de la loi du 10 août 1871, modifiée par celle du 31 juillet 1875. Sous l'empire des lois de 1855 et de 1833, le Conseil d'Etat admet les réclamations de ce genre en vertu de l'intérêt personnel du réclamant (1). Pour rendre compte de cette théorie, il faut poser que l'intérêt personnel paraît à ce point primordial que la loi n'a pas eu besoin de donner un droit à l'intéressé, celui-ci le possédant naturellement. C'est à l'électeur au contraire qu'il a fallu que la loi permit expressément d'arguer de nullité les opérations électorales ; car l'électeur n'a souvent pas un intérêt aussi sensible que le candidat. L'équité trouve satisfaction dans ces décisions, mais il n'en est pas moins vrai que parfois le juge administratif rencontre de grandes difficultés à discerner chez le réclamant la qualité de candidat. Si les dires de l'intéressé suffisaient, chacun pourrait à son gré, par une déclaration de candidature postérieure à l'élection, se créer des titres à une réclamation. La candidature effective doit résulter d'éléments certains. Dans la législation spéciale à Paris aussi bien qu'en droit commun municipal et départemental, rien ne distingue un candidat de celui qui n'est pas candidat. En vain se flatterait-on, pour se tirer d'embarras, de recourir aux déclarations faites à la mairie pour l'affichage conformément à la loi du 20 mars 1914 ou pour des salles de réunions. Tel peut avoir affiché qui se désiste, tel n'avoir pas

(1) CHANTE-GRELLET, II, p. 12. On ne saurait admettre à contester l'élection le candidat qui n'aurait pas d'intérêt réel, par exemple celui qui aurait été élu et proclamé (C. d'Et., 6 mai 1887, Savi-gnac les Eglises).

affiché qui sera élu. Il semble que, le juge administratif ayant fait dépendre le droit de protester de l'intérêt personnel, pour décider si un candidat a le droit de réclamer, il faut examiner si son intérêt existe. Ce n'est pas d'apposer des affiches, ni de parler en public qui fait réellement naître l'intérêt, c'est la possibilité d'être élu. Si donc un individu n'a jamais fait acte de candidat en briguant les suffrages et que néanmoins grâce à l'entremise de ses amis ou par une entente des électeurs il obtient un nombre appréciable de voix sans être élu, sa protestation sera recevable, car il a intérêt à une meilleure estimation du scrutin. Que si un candidat, qui aura fait œuvre de candidature tout au long de la période électorale, ne recueille pas de voix ou si peu de voix qu'elles soient confondues dans ce résidu qualifié de « divers », sa requête n'est pas recevable, car il n'a pas d'intérêt. N'aurait pas d'intérêt non plus le candidat notoirement inéligible; car l'annulation même de l'élection ne pourrait lui profiter. C'est le motif pour lequel le 4 juin 1908 le conseil de préfecture de la Seine a déclaré non recevable la réclamation présentée par une femme, pour qui 986 électeurs avaient voté, contre la décision du bureau de vote qui avait considéré comme nuls tous les bulletins à son nom.

Le tribunal administratif ne peut accueillir la protestation d'un candidat que si celui-ci a un intérêt manifeste dans l'affaire. Il se peut, bien entendu, que malgré tout son intérêt il ait fait une protestation injustifiée et qui sera rejetée de ce chef. Mais la requête du prétendu candidat qui n'a manifestement aucun intérêt doit être rejetée immédiatement

pour ce seul motif. Et comme c'est l'équité et non pas la loi qui pousse le tribunal à sauvegarder l'intérêt, dès que le tribunal constate l'inexistence de cet intérêt, il n'a pas besoin même de faire allusion dans les motifs de sa décision à cet ordre de considérations ; il constate simplement que le protestataire ne fait pas partie de l'assemblée électorale contre les opérations de laquelle il proteste.

C'est ainsi qu'il faut interpréter à mon sens un arrêt du Conseil d'Etat du 29 novembre 1895, rejetant la requête d'un candidat en se référant à la prescription ci-dessus rapportée de l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855. Généralement on a attaché à cette décision un tout autre sens ; on y a vu le revirement extraordinaire d'une jurisprudence très ancienne. Au contraire, si l'on examine les résultats de l'élection à laquelle il avait été procédé le 17 et le 25 mai 1895 dans le quartier du faubourg Montmartre, on voit qu'au premier tour de scrutin les voix se sont réparties entre huit candidats nommés (dont le protestataire prétendu candidat n'est pas) et entre divers qui tous ensemble ont obtenu moins de voix que le dernier des huit nommés ; au second tour, le nom du protestataire ne figurant pas davantage dans la liste des résultats, l'élu a eu 988 voix tandis que les divers en recueillaient 9, soit environ 110 fois moins. Il serait d'autant plus invraisemblable que le Conseil d'Etat eût oublié ses décisions antérieures que précisément il a dans l'espèce repoussé la prétention du requérant de se prévaloir de l'art. 37 de la loi de 1884 qui reconnaît à l'éligible le droit de demander l'annulation de l'élection.

M. Chante-Grellet, qui n'a pas discuté dans son ouvrage la décision rapportée, a examiné une autre question, toute voisine. Si l'éligibilité du candidat n'est pas certaine, faut-il recevoir sa requête ? « Nous n'hésitons pas, écrit cet auteur, à penser que dans tous les cas, s'il y a la candidature effective (1) (on voit que le nœud de la difficulté ne lui a pas échappé), la protestation du candidat même non éligible est recevable. Tout au plus pourrait-on avoir un doute dans le cas où l'auteur de la protestation serait frappé d'incapacité légale et notoirement pas électeur. »

Tous ceux qui sont recevables à contester la validité des élections peuvent-ils fonder leur protestation sur les mêmes griefs ? L'art. 45 de la loi de 1855 ne limitant aucunement le droit de protestation de l'électeur, celui-ci est libre d'énoncer tel grief qu'il veut ; le candidat lui est assimilé par la jurisprudence. Quant au préfet, il ne peut, aux termes de l'art. 46 de la même loi, invoquer que l'inobservation des conditions et formes légalement prescrites ; tout le vaste domaine de la moralité, de la sincérité, de la liberté du scrutin, qui n'est pas légal, mais jurisprudentiel, lui est interdit (2). La loi de 1884 a reproduit les mêmes distinctions.

Le désavantage des Parisiens consiste donc non pas dans l'étendue du droit de protestation, qui est aussi grand à Paris qu'ailleurs, mais dans la réduc-

(1) « Par candidats, il faut entendre, croyons-nous, tous ceux qui ont sollicité le mandat par des actes et annonces publics. » t. II, p. 12 et 45. Cette définition n'est certainement pas assez large.

(2) C. d'Et., 5 juillet 1889. Estivareilles p. 832.

tion du nombre des protestataires, la situation des conseillers municipaux de Paris offre incomparablement plus de sécurité que celle des membres du conseil municipal d'une autre grande ville : à Marseille, cent mille électeurs peuvent attaquer l'élection du conseil entier et des milliers d'éligibles peuvent venir s'y joindre. A Paris, dans certains quartiers il y a un millier d'électeurs, la moyenne est de huit mille; à cela s'ajoute une troupe de quatre ou cinq candidats. Mais les passions seront moins excitées à Paris; et c'est cela que recherchait le législateur de 1871.

Comment les protestations doivent-elles être introduites devant le conseil de préfecture ? Puisqu'il y a deux catégories de protestataires, il y a deux manières d'introduire les protestations. Les électeurs et les candidats peuvent faire consigner leurs protestations au procès-verbal dressé dans la salle de vote par les membres du bureau, l'art. 45 de la loi de 1855 présente cette méthode comme normale; ils peuvent également les déposer, ce qui implique la nécessité pour eux de rédiger une requête, à la mairie ou à la préfecture. Il est arrivé que dans des mairies de Paris on a refusé de recevoir des protestations; sans doute la loi de 1855 sur ce point paraît mal convenir à Paris, mais il faut l'appliquer. Enfin l'art. 1^{er} de la loi du 22 juillet 1889 permet de déposer la requête au greffe du conseil de préfecture. Dans ce dernier cas, le secrétaire greffier délivre un récépissé à la partie qui en fait la demande. Au contraire ni le maire ni le préfet ne sont tenus par la loi de 1855 d'accomplir cette formalité que la loi de 1884 exige à l'art. 37. Lorsque

la protestation est déposée à la mairie, elle est immédiatement transmise à la préfecture. La loi de 1855 n'indique pas comme la loi de 1884 que les protestations doivent être enregistrées par les soins du préfet au greffe du conseil de préfecture ; cela va de soi puisque c'est le conseil de préfecture qui statue. En tout cas, le maire et le préfet sont de simples organes de réception et de transmission ; ils n'ont pas mission d'examiner les protestations.

Ces protestations doivent être déposées dans les cinq jours au plus tard du scrutin, dans n'importe lequel des trois endroits désignés. Le jour même de l'élection ne comptant pas, comme c'est toujours un dimanche, la protestation doit être déposée, pour être recevable, le vendredi au plus tard. Il pourrait exceptionnellement arriver que le résultat ne fût pas proclamé le dimanche, cela retarderait le point de départ du délai.

Le préfet s'adresse directement au conseil de préfecture lorsqu'il lui défère les élections pour les annuler ; il a un délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, il faut ajouter à la loi : du premier bureau. Son déféré, c'est le mot technique, peut avoir n'importe quelle forme pourvu que ce soit une pièce écrite.

Comment les affaires sont-elles instruites ? La loi de 1884 charge le préfet de commencer l'instruction sans délai en faisant notifier aux conseillers dont l'élection est contestée la protestation et en les invitant à produire leurs défenses dans un délai fixé par la loi à cinq jours. Au contraire, la loi de 1855 est muette en ce qui concerne l'instruction des affaires ; c'est donc le conseil de préfecture qui

fait faire les notifications, invite les intéressés à fournir leurs défenses et à faire connaître s'ils entendent user à l'audience de la faculté de présenter des défenses orales. C'est le conseil qui doit fixer le délai pour fournir les défenses. Or comme les notifications sont faites administrativement, on voit que le silence de la loi de 1855 est une cause de retard par rapport à la loi de 1884 ; le préfet ici notifie dès réception de la requête ; là il ne notifie qu'après deux transmissions, de lui au conseil de préfecture, du conseil de préfecture à lui. L'art. 9 de la loi du 22 juillet 1889 n'étant pas applicable en matière électorale, aucun texte n'impose la communication des mémoires en défense (1) ; les parties peuvent en prendre connaissance au greffe.

Dans quel délai le conseil de préfecture doit-il statuer sur l'affaire ? Dans le délai d'un mois à dater de la réception des pièces à la préfecture ; faute de jugement, la réclamation est considérée comme rejetée (art. 45 de la loi de 1855). Ce délai tout d'abord est plus court que celui d'un mois qu'accorde la loi de 1884, qui ne le fait partir que de l'enregistrement des pièces au greffe du conseil de préfecture ; dans le système de 1884, les transmissions administratives sont éliminées du délai accordé au juge. Ce délai ensuite est uniforme en toutes circonstances, alors que la loi de 1884 donne tantôt un mois pour les élections partielles, tantôt deux mois en cas de renouvellement général. Enfin le délai de la loi de 1855 n'était primitivement pas extensible comme celui de la loi de 1884 ; quoi

(1) C. d'Et., 27 janvier 1894, Bercy.

qu'il arrivât au cours de l'instance, décision ordonnant une preuve, renvoi des parties devant les tribunaux judiciaires pour une question préjudicielle, le conseil de préfecture devait prononcer dans le mois; la loi de 1884 accorde des délais supplémentaires en reportant le point de départ du mois dans lequel doit être rendu le jugement soit à la décision qui ordonne la preuve, soit en cas de question d'état à l'expiration de la quinzaine qui suit la décision ordonnant le renvoi des parties à défaut de justification des diligences ou au jour où le jugement du tribunal compétent est devenu définitif.

A l'égard des enquêtes, on observe que sous l'empire de la loi de 1855 le conseil de préfecture, s'il en ordonnait une, ne statuait pas, à moins d'une extrême diligence (1). L'habitude régnait de demander, à l'audience, des explications sans suivre la forme des enquêtes : d'où pas de décision d'avant-dire droit, pas de prestation de serment, etc... (2); le Conseil d'Etat ne voyait là qu'une simple mesure d'instruction. Toutes ces décisions sont antérieures à la loi du 22 juillet 1889, qui a modifié sur ce point la loi de 1855; aux termes de l'art. 34, lorsque le conseil de préfecture a ordonné une enquête sur la validité d'opérations électorales, il doit statuer sur la protestation dans le délai déterminé par l'art. 38 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire dans le

(1) C. préf. Seine, 17 août 1871, quartier du Pont de Flandre.

(2) Recueil 23 janvier 1885, p. 78; 6 mars 1885, p. 275; 28 décembre 1886, p. 1044; 29 décembre 1888, p. 1051; 15 février 1889, p. 214; 6 mars 1889, p. 275; 9 mars 1889, p. 356; 8 juin 1889, p. 752.

mois à partir de la décision qui a ordonné la preuve. Le Conseil d'Etat a reconnu que cet article est applicable à l'instruction des réclamations formées contre les élections au conseil d'arrondissement (1) ; ces élections sont régies par la loi de 1833 dont l'art. 51 offre des dispositions identiques à celles de l'art. 45 de la loi de 1855. Le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer à cet égard pour l'instruction des instances relatives aux élections des conseillers généraux de la Seine et des conseillers municipaux de Paris ; il ne fait pas de doute qu'il y appliquerait l'art 34 de la loi de 1889. Le conseil de préfecture de la Seine a, depuis la promulgation de cette loi, ordonné une enquête en matière électorale, mais il a réussi à statuer dans le délai imparti par la loi de 1855 (2).

Comment le conseil de préfecture juge-t-il ? Aux termes de l'art. 44 de la loi du 22 juillet 1889, ceux qui ont fait connaître leur intention de présenter des observations orales sont avisés par notification en la forme administrative du jour auquel l'affaire sera portée en séance publique. En cas où plusieurs personnes ont présenté une seule protestation, il suffit d'avertir leur mandataire ou le premier signataire. Le jugement est rendu conformément aux règles générales posées au titre IV de la loi de 1889 ; la décision est prononcée en séance publique. La loi de 1855 comme toutes les autres lois électorales ordonne le renvoi des parties devant

(1) Recueil Marvejols, 2 février 1894, p. 95 ; Chanac, 13 novembre 1896, p. 714.

(2) 3 février et 2 mars, quartier de Bercy.

les tribunaux de l'ordre judiciaire au cas où la réclamation implique la solution préjudicielle d'une contestation que ces tribunaux sont seuls compétents pour trancher. Le conseil de préfecture n'est d'ailleurs pas tenu de renvoyer immédiatement toute affaire où une partie tâche de soulever, même d'une manière peu sérieuse, une question de ce genre : il faut qu'il y ait contestation réelle et non prétention manifestement fausse ; le conseil de préfecture de la Seine vient d'user récemment de cette faculté dans une instance où un conseiller municipal, inéligible pour n'avoir ni l'exercice ni le droit à l'exercice de l'électorat à Paris et n'être pas inscrit au rôle d'une des contributions de cette ville, a prétendu néanmoins qu'il avait au siège du syndicat dont il était secrétaire « un domicile ». Or tout français n'ayant légalement qu'un domicile, il y avait dans cette expression une équivoque ; et le conseil a estimé devoir passer outre au jugement (1). M. Chante-Grellet exprime la même opinion dans son ouvrage, mais ne cite d'arrêts du Conseil d'Etat, inspirés par le même esprit, que dans des questions de nationalité, d'alliance et de parenté.

Lorsque la contestation porte sur une question d'état, la loi de 1884 accorde, à l'art. 38, au conseil de préfecture une prorogation de délai, comme il est indiqué plus haut ; à l'art. 39 elle donne aux parties renvoyées à se pourvoir devant les tribunaux compétents un délai de quinzaine pour justifier au conseil de préfecture de leurs

(1) 4 novembre 1923. Quartier de la Santé — 12 juin 1912 quartier de l'Hôpital St-Louis et C. d'Et. 28 février 1913.

diligences. La loi de 1855 au contraire ne recule pas le délai imparti au conseil de préfecture qui en aucun cas ne peut juger dans le mois la question principale et elle laisse à la discrétion du juge de fixer un bref délai dans lequel la partie justifiera de ses diligences; peut-être ce système n'est-il pas mauvais, car le juge peut proportionner la durée du délai qu'il détermine à l'éloignement du tribunal que la partie doit saisir ou aux difficultés spéciales de l'affaire.

Si le conseil de préfecture a statué dans le délai, la loi de 1884 dispose que notification de la décision doit être faite par le préfet dans la huitaine. La loi de 1855 est muette à cet égard, celle de 1889 dispose à l'art. 51 qu'il n'est pas dérogé aux règles spéciales établies pour la notification des décisions en matière électorale. Il n'est d'ailleurs pas douteux que la notification doive être faite par les soins du préfet; si la décision est rendue sur sa réclamation, il n'y a là rien que d'ordinaire; et lorsqu'il n'a pas été partie à l'instance, il doit encore intervenir parce qu'aux termes de l'art. 24 du décret organique du 2 février 1852 tous les actes judiciaires sont en matière électorale dispensés de timbre et enregistrés gratis; d'après l'art. 63 de la loi du 22 juillet 1889 il n'y a lieu en matière électorale à aucune condamnation aux dépens. Il en résulte que toute la procédure se fait sans frais pour les parties et que par conséquent les notifications sont faites par l'administration, mais sans qu'aucun délai soit assigné au préfet.

Quand le conseil de préfecture se trouve dessaisi de l'instance par l'expiration du délai, la loi de

1884 impose au préfet l'obligation d'en informer la partie intéressée; il faut avouer que cette formalité est nécessaire, car le demandeur pourrait, pour peu que l'affaire eût été compliquée, ne plus reconnaître le point de départ du délai de jugement; il y trouve en outre la sauvegarde de son droit. Rien de tel dans la loi de 1855. Nul n'est censé ignorer la loi; mais dans son ignorance effective le demandeur risque fort en attendant un jugement qui ne viendra jamais de laisser périmer ses droits. C'est ici le point le plus défectueux de la procédure applicable à Paris; et, chose étrange, on n'y aperçoit pas d'avantage pour le gouvernement ou l'administration qui compense le préjudice infligé aux citoyens.

Soit que le conseil de préfecture ait statué, soit qu'il n'ait pu statuer, où faut-il s'adresser pour faire réformer sa décision ou pour en obtenir une? La loi de 1855 comme celle de 1884 ne prévoit que le recours au Conseil d'Etat. Aux termes de l'art. 45, ce recours est ouvert, au cas où aucun jugement n'est intervenu, aux réclamants initiaux; il l'est, aux termes de l'art. 46, au cas où il y a eu jugement, soit au préfet, soit aux parties intéressées. Ainsi la loi ne considère que deux cas. La jurisprudence en distingue bien davantage, tout au moins au cas où un jugement a été rendu, suivant la nature de la décision. Si le conseil de préfecture a rejeté la protestation en n'annulant pas l'élection acquise, sont parties intéressées seulement les électeurs ou candidats qui ont protesté devant le conseil de préfecture; le conseiller mis en cause ne l'est même pas, car il n'a pas d'intérêt à contester sa propre élection. Le préfet ne peut intervenir

devant le Conseil d'Etat que s'il était partie à la première instance (1); comme l'intérêt public peut ne se révéler qu'après le jugement rendu par le conseil de préfecture, circonstance dans laquelle le préfet qui s'était abstenu de déférer l'élection au conseil de préfecture n'a plus qualité pour se pourvoir au Conseil d'Etat, ce tribunal admet le recours formé devant lui par le ministre de l'intérieur au lieu et place du préfet impuissant, dans les conditions où le préfet exercerait son recours, s'il en avait le pouvoir, « en vertu du même principe et pour les mêmes causes ». Ainsi que l'explique Laferrière dans son traité (2), ce droit du ministre est une survivance du temps où, par une lacune de la loi du 21 mars 1831, le préfet n'avait aucunement le droit de recours devant le Conseil d'Etat. Après l'innovation de 1855, le ministre a conservé de son droit antérieur la faculté d'agir quand le préfet ne le peut pas. Dans sa dépêche citée en note sous l'arrêt du 9 décembre 1871, le ministre déclare qu'en formant un pourvoi il use du droit que lui confère la loi; Laferrière écrit que le ministre agit en qualité de représentant légal de l'administration devant le Conseil d'Etat, d'après les principes généraux de la procédure administrative, c'est-à-dire qu'aucune loi ne donne au ministre le droit étudié. A l'art. 29 de la proposition de loi municipale qu'ils ont déposée à la chambre des députés le 11 janvier 1878, MM. Folliet et Pascal ouvraient le recours au Conseil d'Etat contre la décision du conseil de pré-

(1) C. d'Et. 9 décembre 1871, Artigueloutan, p. 273.

(2) LAFERRIÈRE, op. cit., t. I., p. 358.

fecture « soit au ministre de l'intérieur, soit au préfet, soit aux parties intéressées ».

Si le conseil de préfecture a annulé l'élection (1), le recours au Conseil d'Etat est ouvert à tous les électeurs; on peut estimer qu'il l'est aux candidats et au préfet, en un mot à tous ceux qui auraient eu qualité pour protester d'abord devant le conseil de préfecture. Si le conseil de préfecture, en annulant l'élection du candidat proclamé par le bureau de vote, en a proclamé un autre, le Conseil d'Etat a dans son arrêt déjà cité du 9 décembre 1871 décidé que le préfet était recevable à saisir le conseil de préfecture de griefs relatifs au nouvel élu dans le délai de quinze jours à dater de la réception de la décision; le Conseil d'Etat estimait que cette décision équivalait à un procès-verbal d'élection. Cet arrêt est sujet à critique : tout d'abord le conseil de préfecture a épuisé sa juridiction en réformant la décision du bureau de vote qui lui était soumise, un tribunal ne peut, sauf opposition, juger deux fois le même litige; ensuite le conseil de préfecture est tenu par le temps, il n'a qu'un mois pour juger : c'est la raison pour laquelle on ne peut faire opposition aux arrêtés qu'il rend même à tort, par exemple, après avoir mis un tiers en cause en l'invitant à fournir ses moyens de défense dans un certain délai et ensuite en statuant avant l'expiration de ce délai et sans avoir reçu les moyens de défense du tiers (2). Depuis (3), même avant la loi de 1889, le Conseil d'Etat a traité exactement de

(1) C. d'Et. 1876, Lanneray, p. 222 — 1882, Pouzac p. 17.

(2) C. d'Et. 8 novembre 1872, Bel-Air.

(3) C. d'Et. 16 décembre 1881, p. 995-1001.

la même manière le cas d'annulation intégrale des opérations électorales et le cas de la proclamation d'un autre conseiller à la place de celui dont l'élection est annulée.

Aux termes de l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855, le délai pour se pourvoir au Conseil d'Etat est de trois mois. En 1855, c'était le délai de droit commun tel qu'il avait été établi par le décret du 22 juillet 1806 à l'art. 11. Cet article spécifiait que le point de départ du délai était le jour de la notification. La loi de 1884 à l'art. 40 ne laissait plus qu'un délai d'un mois pour toutes les autres communes que Paris. Puis la loi sur la procédure devant les conseils de préfecture du 22 juillet 1889 à l'art. 57 réduisit de trois mois à deux mois le délai pour attaquer les arrêtés devant le Conseil d'Etat : comme la loi de 1833, qui régit les élections des conseillers d'arrondissement dans la France entière et des conseillers généraux de la Seine élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, n'indiquait aucun délai pour former pourvoi devant le Conseil d'Etat, le délai fut réduit dans les instances relatives à ces élections à deux mois (1). Enfin la loi des finances du 13 avril 1900 dispose à l'art. 24, alinéa 4 : « Le délai du recours au Conseil d'Etat fixé à trois mois par l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806, est réduit à deux mois, sans qu'il soit dérogé aux dispositions de lois ou de règlements qui ont fixé des délais spéciaux pour les pourvois au Conseil d'Etat. » On pouvait admettre que la loi de 1855 était bien une de ces lois qui avaient fixé des délais

(1) C. d'Et. 16 décembre 1881, p. 995-1001.

spéciaux ; mais le Conseil d'Etat par arrêt du 4 février 1905 (1) a décidé qu'une requête « enregistrée au secrétariat de la préfecture de la Seine... après l'expiration du délai de deux mois fixé par la loi du 13 avril 1900 » n'était pas recevable. Actuellement donc le délai n'est plus que de deux mois.

Alors que la loi de 1884 exige le dépôt de la requête à la sous-préfecture ou à la préfecture, afin de gagner du temps, en permettant au préfet de donner communication du recours aux intéressés et de transmettre en une seule fois au ministre de l'intérieur le recours, les défenses et ses propres observations, la loi de 1855 est muette sur le lieu du dépôt et les mesures d'instruction. Conformément à l'art. 2 du décret du 22 juillet 1806, la requête peut être déposée au secrétariat du Conseil d'Etat ; conformément à l'art. 61 de la loi du 22 juillet 1889, elle peut l'être à la préfecture de la Seine, et le préfet la transmet au secrétariat général du Conseil d'Etat. L'instruction est faite par le Conseil d'Etat et est moins rapide qu'avec la loi de 1884.

Quant au point de départ du délai de pourvoi ouvert par la loi de 1855, la jurisprudence reproduite par la loi de 1884 le fixe à l'égard du préfet au jour même de la décision (2), à l'égard des parties au jour de la notification que le préfet leur fait de la décision. Restent le ministre et les tiers : dans l'arrêt du 9 décembre 1871, le point de départ est le jour où le ministre a eu ou aurait pu avoir con-

(1) C. d'Et. 1905, Leblond-Tantet, quartier des Arts et Métiers.

(2) C. d'Et., 28 mars 1879, Montmirat, p. 264.

naissance de l'arrêté; depuis la loi de 1884, c'est en droit commun le jour de la décision, et il semble bien que le Conseil d'Etat sur ce point conformerait pour Paris sa jurisprudence au droit commun. Les tiers par définition ignorent l'instance engagée et ne reçoivent pas notification de l'arrêté du conseil de préfecture, mais ils ne sauraient être moins avantagés que les parties.

Quels sont les effets du pourvoi devant le Conseil d'Etat ? Cela est la question brûlante du sujet; il y a deux solutions au problème, la solution de la pratique et la solution du droit. La solution de la pratique admet tout d'abord comme celle du droit que, lorsque le pourvoi est formé par le protestataire contre l'arrêté du conseil de préfecture qui a rejeté sa protestation, conformément à l'art. 9 du titre II de la loi du 27 mars 1791, l'exercice provisoire demeure au conseiller dont l'élection se trouve attaquée. Mais lorsque le pourvoi est formé par le conseiller municipal de Paris dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, la pratique veut qu'il suspende l'exécution de la décision contestée; on colore cette prétention en disant que les conseillers municipaux de Paris sont conseillers généraux de la Seine et qu'aux termes de l'art. 54 de la loi du 22 juin 1833, applicable au conseil général de la Seine, le recours devant le conseil d'Etat est suspensif lorsqu'il est exercé par le conseiller élu. J'ai répondu par avance à cet argument; mais il n'est pas douteux que le Conseil d'Etat a compromis la vérité juridique en assimilant les conseillers municipaux de Paris aux conseillers généraux de la Seine pour le pire (réduction du

délai de recours); les intéressés veulent être assimilés aussi pour le meilleur. La solution de la pratique non seulement ne fait tort à personne, mais elle est plus sage que celle du droit.

J'ai déjà dit que les conseillers municipaux de Paris sont soumis pour l'élection à toutes les règles de la loi municipale; celle-ci ne parle pas de l'effet qu'elle entend attacher au pourvoi devant le Conseil d'Etat; c'est donc qu'elle renvoie au droit commun, représenté par l'art. 3 du décret du 22 juillet 1806 qui dispose: « Le recours au Conseil d'Etat n'aura point d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné ». Aussi longtemps que la loi de 1855 a été applicable à la France entière, la jurisprudence a constamment rappelé ce principe. Depuis la loi de 1884, les conseillers municipaux de Paris sont les seuls parmi les conseillers municipaux, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement qui restent relativement à l'effet du pourvoi devant le Conseil d'Etat soumis à ce que, par une appellation dérisoire, il faut nommer le droit commun. Or ce droit commun, s'il était respecté, aurait des effets très fâcheux (1); quelques semaines après la décision du conseil de préfecture, qui annule l'élection d'un conseiller, le préfet convoque les électeurs; nouveau conseiller proclamé; celui dont l'élection a été annulée s'est entre temps pourvu au Conseil d'Etat, lequel après plusieurs mois constate une erreur de droit ou de fait dans l'arrêté du conseil de préfecture et rétablit le premier conseiller; c'est une succession de complications; mais de

(1) C. d'Et., 28 mars 1879, Vers p. 257.

l'autre côté la loi de 1884 et celle de 1833 offrent une prime à la chicane ; il n'y a que deux remèdes, soit comme avec la loi départementale de 1871-1875 faire du Conseil d'Etat le juge de première instance, soit réorganiser de telle sorte la juridiction administrative que l'appel disparaisse et que le tribunal de première instance prononce, en fait, en dernier ressort. Quand la loi de 1855 était plus respectée, le préfet, avant de convoquer les électeurs, demandait à l'ex-conseiller municipal qui s'était pourvu au Conseil d'Etat de se désister de sa demande.

Actuellement en droit, du jour où le conseil de préfecture rend son arrêté annulant l'élection, le conseiller invalidé n'a plus aucun droit de siéger au conseil, de toucher l'indemnité qui est payée aux conseillers municipaux de Paris depuis 1914, de prendre part aux délibérations et aux élections confiées au conseil municipal : la jurisprudence du Conseil d'Etat est absolument nette (1) ; ces derniers actes accomplis par un conseil irrégulièrement composés sont nuls ; il appartient à qui de droit, autres conseillers municipaux, électeurs, contribuables, d'en demander la nullité tantôt au préfet, tantôt au conseil de préfecture. La Cour des Comptes, qui est généralement très en retard dans l'examen des écritures du receveur municipal, sera probablement amenée à affirmer dans les années prochaines la même opinion pour les indemnités payées depuis 1914 à des anciens conseillers qui n'y avaient aucun droit.

(1) 7 décembre 1889, Castelnau Montratier, 9 février 1912, Victor Gonod.

La notification de la décision du Conseil d'Etat a lieu à Paris comme ailleurs par les soins du préfet et ouvre droit à l'opposition et à la tierce opposition.

SUBDIVISION IV

Vacances rattachées à une cause postérieure aux opérations électorales.

1. Déclaration de démission par le préfet, pour indignité, etc..

Aux termes de l'art. 12 de la loi du 5 mai 1855 tout conseiller municipal qui pour une cause survenue postérieurement à sa nomination se trouve dans un des cas prévus par les art. 9, 10 et 11 est déclaré démissionnaire par le préfet sauf recours au conseil de préfecture. L'art. 36 de la loi du 5 avril 1884 reproduit sinon les termes, au moins la pensée de cet article. Mais cette loi offre un avantage considérable sur celle de 1855 : c'est qu'elle contient à peu près sans exception les inéligibilités, incomptabilités et incapacités applicables en la matière. Et la loi de 1855 n'en enferme qu'une toute petite partie.

Il ne peut y avoir difficulté pour le bon sens à étendre la portée de l'art. 12 de cette loi à tous les cas prévus dans les divers articles des 22 juin 1833, 14 avril et 10 août 1871, énumérés ci-dessus. Il faut l'étendre encore d'une autre manière : dans son rapport au corps législatif, la commission chargée d'examiner le projet devenu la loi du 5 mai 1855 rappelle que la loi de 1831 dispose que tout membre

d'un conseil municipal dont les droits civiques auraient été suspendus ou qui en aurait perdu la jouissance cessera d'en faire partie. « Votre commission, ajoute le rapport, n'a point cru qu'il fût nécessaire de reproduire dans le projet cette disposition de droit commun. » Dans sa circulaire du 24 juin 1855, le ministre de l'intérieur indiquait aux préfets qu'ils devaient déclarer la démission en cas de perte ou de suspension des droits civiques.

D'un autre côté, il faut restreindre le sens de l'art. 12 de la loi de 1855. La condition de domicile est imposée au moment de l'élection ; plus tard, si la proportion du quart des membres non domiciliés augmente par suite de déménagements, le préfet n'a pas le droit de déclarer la démission ; mais il y aurait en cas d'élection nouvelle une inéligibilité qui frapperait tout nouveau conseiller non domicilié, soit dans Paris, soit dans le département.

L'art. 12 de la loi de 1855 n'indique absolument aucune procédure ; le préfet prend un arrêté ; on peut remarquer que la loi de 1884 en reproduisant la même disposition a ajouté le mot « immédiatement » ; cela laisse supposer que sous l'empire de la loi de 1855 le préfet peut inviter le conseiller municipal tombé sous le coup non pas d'une inéligibilité, mais d'une incompatibilité à opter entre son mandat et sa fonction. Cette démarche préliminaire aurait un avantage ; le conseiller, s'il aimait mieux sa nouvelle fonction, donnerait sa démission, et le préfet s'empresserait de l'accepter : la démission serait ainsi définitive. Au contraire, l'arrêté de démission est susceptible d'être attaqué devant le conseil de préfecture. Par conséquent jusqu'à l'expiration du délai

la vacance reste en suspens : et il n'est pas douteux qu'en donnant sa démission de la fonction incompatible le conseiller n'obtienne ensuite du conseil de préfecture l'annulation de l'arrêté préfectoral qui en ce cas aura équivalu à une mise en demeure. D'ailleurs, pour éviter une instance, le préfet ne pourrait pas retirer l'arrêté par lequel il a déclaré la démission.

Cet arrêté doit être notifié au conseiller intéressé ; à édfaut de notification, celui-ci est fondé à soutenir à l'occasion des opérations électorales faites pour pourvoir à son remplacement et par voie de protestation contre l'élection que c'est à tort qu'il a été déclaré démissionnaire (1). Le conseiller municipal est-il seul intéressé à contester la mesure qui le frappe ? La loi n'indique rien ; mais, puisque le retrait de l'arrêté léserait les tiers, on ne voit pas la raison pour laquelle l'arrêté initial serait sans intérêt pour eux. La loi n'indique pas quel est le délai de recours ; il ne saurait être le même que celui de cinq jours prévu pour les protestations contre les élections ; car par décision du 11 novembre 1877 le Conseil d'État a estimé qu'on ne saurait assimiler ce recours à ceux qui ont lieu contre les élections ; par contre, la loi de 1884 les y assimile entièrement. Faut-il croire que le délai est le même que celui que fixe l'art. 20 de la loi de 1855 à l'égard des protestations dirigées contre l'arrêté qui déclare la démission pour absence sans cause légitime, c'est-à-dire de dix jours ?

Les parties intéressées, préfet et conseiller déclaré

(1) Conseil d'État, 4 juillet 1879, Acheux.

démissionnaire, ont le droit de se pourvoir devant le Conseil d'État, mais dans les formes et délais de droit commun.

2. Déclaration de démission pour absence.

L'art. 20 de la loi du 5 mai 1855 donne au préfet la faculté de déclarer démissionnaire tout membre du conseil municipal qui sans motifs légitimes a manqué à trois convocations consécutives. L'art. 60 de la loi de 1884 a reproduit, en l'améliorant légèrement, ce texte. C'est une faculté pour le préfet qui par conséquent est libre d'en user ou de n'en pas user, sans que nul, hors ses supérieurs hiérarchiques, ait le droit de lui demander compte de ses raisons. Mais s'il use de la faculté, le préfet doit se conformer à la procédure instituée par la loi.

La première condition est le manquement du conseiller à trois convocations successives. Par là on entend trois sessions, quelle que soit la durée de chacune d'elles, pour lesquelles les conseillers ont été convoqués. Il faut donc faire la preuve, notamment par les registres des délibérations du conseil, que les convocations ou sessions ont été réelles (1), qu'elles se sont succédé, que de plus le conseiller n'a pas reparu au conseil municipal à une quatrième session plus récente.

La deuxième est que le conseiller n'ait pas fait valoir de motifs légitimes. Il faudra donc que le préfet mette le conseiller en demeure de faire connaître les causes de son absence. Tout arrêté pris avant

(1) Conseil d'État, 19 mars 1863, Camus, p. 264.

cette mise en demeure ou ne la mentionnant pas est annulable. D'après la loi de 1884, le conseil municipal apprécie la valeur des excuses produites par le conseiller. La loi de 1884 a remis simplement en vigueur sur ce point les dispositions de la loi du 21 mars 1831 ; bien qu'intermédiaire entre ces deux lois, la loi de 1855, qui abrogea la première en en simplifiant les prescriptions, a donné au préfet seule qualité pour apprécier les motifs de l'absence du conseiller. Si le conseiller ne fait pas connaître ses motifs, il est évident qu'ils ne peuvent être appréciés, mais il est également évident qu'ils ne sont pas légitimes ; et le préfet peut passer outre à ce silence en déclarant la démission, d'autant mieux que dans le délai de dix jours à partir de la notification le conseiller peut se pourvoir contre l'arrêté devant le conseil de préfecture.

3. Dissolution du conseil municipal à titre de peine.

L'art. 13 de la loi de 1855 édicte que la dissolution du conseil municipal ne peut être prononcée que par l'Empereur. Malgré la chute de l'Empire, ce texte est encore en vigueur ; le chef de l'État peut par simple décret non motivé dissoudre le conseil municipal de Paris.

Au contraire, dans la loi de 1884, on a multiplié les précautions contre l'arbitraire du gouvernement : le décret doit être motivé, rendu en conseil des ministres, publié au Journal officiel. Le législateur a voulu que l'opinion nationale fût tout à la fois rassurée et avertie. D'autre part, le Conseil d'État n'a pas admis que le droit de dissolution servît à

réparer des erreurs électorales : si les électeurs et le préfet ont laissé passer les délais sans protester, la loi restera violée pendant des années, mais la dissolution, qui est un procédé coercitif, ne peut être un moyen de rétablir l'intégrité des choses.

Avec la loi de 1855, il n'en irait pas de même : le chef de l'État n'a pas de motifs à donner, le Conseil d'État ne peut les apprécier. A Paris donc si par malencontre le conseil municipal était constitué irrégulièrement, le gouvernement serait fondé à le dissoudre, à condition de bien observer la loi, c'est-à-dire en n'essayant pas de justifier sa décision. C'est la seule utilité qu'on puisse reconnaître à cette disposition légale. Car s'il s'agissait de frapper un conseil municipal frondeur ou factieux, la dissolution donnerait lieu à de plus grands désordres dans la Capitale.

CINQUIÈME PARTIE

L'organisation du conseil municipal de Paris.

1. L'installation des conseillers municipaux.

L'art. 49 de la loi de 1855 dispose que les membres des conseils municipaux en exercice lors de la promulgation continueront leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. L'installation était sous le second empire une cérémonie d'importance, c'était là que se prêtait le serment exigé par le décret du 8 mars 1852, et la formalité de l'installation était considérée comme nécessaire avant tout exercice de la fonction.

Depuis l'abolition du serment politique par le décret du 5 septembre 1870, le Conseil d'Etat a constaté qu'aucun texte de loi n'exige l'installation des conseillers nouvellement élus préalablement à l'exercice des droits qu'ils tiennent de l'élection (1). Il s'en faut d'ailleurs que l'installation ait perdu toute importance. La circulaire ministérielle du 11 janvier 1878 contient des instructions détaillées sur la séance d'installation qui doit être spéciale, à moins de coïncider avec la session ordinaire. Il existe en la matière un arrêt singulier du Conseil d'Etat (2) : du temps où le régime actuellement

(1) Cons. d'Etat, 8 juin 1877, Courcerac, p. 572; 26 déc. 1878, Sousceyrac, p. 675.

(2) Cons. d'Etat, 29 déc. 1871, p. 359.

applicable à Paris était, à peu près, en vigueur dans la France entière, dans une commune, le soir du scrutin, le bureau de vote déclare qu'il ne peut proclamer élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages parce qu'il est beau-frère d'un conseiller déjà élu; le bureau proclame élu le candidat suivant. Cette décision erronée ne fait l'objet d'aucune protestation dans les délais légaux; l'élection, fautive dans le principe, de ce second candidat demeure donc acquise. Mais au jour de l'installation, c'est le premier candidat, non élu par le bureau, qui se présente et est installé. Pourvoi des intéressés devant le conseil de préfecture, recours devant le Conseil d'Etat : ce tribunal rejette la protestation, mais indique la voie à suivre; c'est devant le préfet qu'il convient de poursuivre l'annulation du procès-verbal de la séance dans laquelle a eu lieu l'installation d'un étranger au conseil municipal.

2. *L'ordre du tableau.*

A l'art. 18, la loi de 1855 dispose que les conseillers municipaux siègent dans l'ordre du tableau et à l'art. 4, après avoir indiqué la manière de remplacer le maire et les adjoints empêchés, ce qui est sans intérêt pour Paris, la loi indique que le tableau est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus et en suivant l'ordre des scrutins.

A prendre à la lettre cette disposition, l'ordre du tableau serait à Paris à peu près constant puisqu'il serait réglé par la population des différents quartiers. Mais la jurisprudence administrative a toujours décidé, dans le cas d'exclusion d'un de deux conseillers élus en même temps pour parenté ou alliance,

qu'il ne fallait tenir aucun compte du nombre respectif des suffrages, ce qui équivalait à ruiner le principe même de l'ordre du tableau. La circulaire du 11 janvier 1878 contient des instructions obscures : si la commune est sectionnée, le nombre de suffrages obtenus et l'ordre du scrutin déterminent le rang sans tenir compte du nombre des électeurs inscrits ou votants dans chaque scrutin. Il semble qu'il ne faille pas s'arrêter aux sections de la commune et dresser le tableau sans attention aux différences de population. C'est le système qui a été développé dans la loi de 1884 qui détermine l'ordre du tableau, alors même qu'il y a des sections, par l'antériorité de l'élection, à défaut par le plus grand nombre de voix, à défaut par la priorité de l'âge.

A Paris, l'ordre du tableau n'offre aucune utilité ; la seule disposition concernant cet ordre l'applique au rang des conseillers dans leurs séances ; les conseillers siègent dans l'ordre qu'ils veulent et on ne voit pas trop quelle autorité devrait sur ce point faire respecter la loi. Aussi l'usage veut qu'on établisse deux listes des noms des conseillers, l'une par ordre alphabétique, l'autre par ordre d'arrondissements et de quartiers suivant leur numéro légal.

3. Le bureau du conseil municipal.

Aux termes de l'art. 12 de la loi du 14 avril 1871, au commencement de chaque session ordinaire, le conseil municipal de Paris nomme au scrutin secret et à la majorité son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Pour les sessions extraordinaires qui sont tenues dans l'intervalle, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire.

La loi ne contenant pas beaucoup d'indications sur la procédure de l'élection, les conseillers ont été conduits à appliquer l'art. 9 de la loi d'avril 1871 relatif à l'élection du maire dans les autres communes. Surtout la loi n'a pas prévu de voie de recours contre l'élection des membres du bureau. Après trente ans, des réclamations se sont enfin produites, tout au moins relativement à l'élection du président.

A deux reprises, le conseil de préfecture, à qui les protestataires s'étaient d'abord adressés, a, par arrêtés des 6 avril 1903(1) et 17 juillet 1908, opposé son incompétence : « Considérant, portent les motifs, que la juridiction du conseil de préfecture est essentiellement d'attribution, que la loi du 14 avril 1871 en donnant au conseil municipal de Paris la nomination de son bureau n'a pas chargé le conseil de préfecture de la Seine de statuer sur les protestations auxquelles cette nomination pourrait donner lieu ; que d'autre part le président du conseil municipal de Paris ne saurait être assimilé à un maire (2) dont il n'a aucune des attributions à l'exception de la présidence des séances ; que le conseil de préfecture n'a donc pas plus qualité pour connaître des protestations dirigées contre son élection que des réclamations relatives à toutes autres nominations

(1) Jurisprudence des conseils de préfecture, année 1903, p. 121.

(2) Le conseil de préfecture fait ici allusion à la jurisprudence du Cons. d'Etat qui avait sous l'empire de la loi d'avril 1871 étendu par analogie aux élections des maires et des adjoints les dispositions des art. 45 et suivants de la loi de 1855 (28 mai 1872, Dom-martin, p. 345).

ou présentations; qu'ainsi c'est à tort qu'a été portée devant lui la protestation.... (1) ».

Un des protestataires ne se laissa pas décourager par ce premier refus, il demanda au préfet de la Seine d'annuler l'élection du président. Le préfet opposa son défaut de qualité pour statuer sur la réclamation, attendu que la loi d'avril 1871 ne lui a pas attribué ce pouvoir et que, s'il peut refuser d'approuver les délibérations énumérées à l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837 et à l'art. 6 de la loi du 24 juillet 1867, la délibération concernant l'élection du président ne rentre pas dans celles qui sont soumises à son appréciation.

Le protestataire saisit alors le ministre de l'intérieur (2) « qui par application des règles générales du contentieux administratif » se déclara à son tour

(1) Il est intéressant de rapprocher de cette décision celle du 7 août 1909 rendue par le Conseil d'Etat au sujet du conseil général de l'Ariège : « Considérant que les opérations électorales auxquelles un conseil général procède en vue de nommer son président, ses vice-présidents et ses secrétaires, ont pour but la constitution définitive de l'assemblée départementale conformément à l'art. 25 de la loi du 10 août 1871; qu'il appartient donc au Conseil d'Etat par application des art. 15 et 16 de ladite loi, modifiés par la loi du 31 juillet 1875 de connaître des protestations formées contre ces opérations... » Dalloz, 1913-3-91.

(2) Laferrière écrit au sujet des recours contre les élections faites par les conseils municipaux soumis au droit commun « Si les ministres peuvent être appelés à vérifier la légalité et la sincérité de certaines élections, nous pensons que ce droit ne leur appartient dans le silence des textes que s'il n'existe aucune autre procédure permettant de saisir une juridiction contentieuse. Or cette procédure nous paraît exister quand il s'agit d'élections faites par des conseils municipaux, lesquelles sont assimilables aux autres décisions exécutoires de ces conseils; à ce titre, elles sont susceptibles d'être déferées au préfet sauf recours au Conseil d'Etat par application des art. 63 à 67 de la loi de 1884 ». T. II, p. 383 (il s'agit donc d'autres communes que Paris).

incompétent. Le protestataire forma un recours devant le Conseil d'Etat, mais se désista ; le Conseil d'Etat donna acte de ce désistement par arrêt du 23 juillet 1909, alors que l'élection attaquée remontait au 10 juin 1908. A défaut de désistement, il apparaît que le Conseil d'Etat aurait rejeté la réclamation comme étant sans objet puisque depuis cette élection il y avait eu quatre sessions ordinaires du conseil municipal de Paris et que quatre présidents avaient été élus.

Bien que l'usage se soit établi au conseil municipal de réélire pendant toute une année aux quatre sessions le même bureau, il suffit d'un renouvellement pour rendre sans objet la réclamation qui concerne l'élection précédente. Ainsi, à supposer même que le Conseil d'Etat eût déclaré applicable la procédure contentieuse suivie pour l'élection des maires, jamais, faute de temps, la réclamation n'aboutirait au second degré. Dès le premier degré de juridiction, les sessions ordinaires ne durant que dix jours, le conseil de préfecture statuerait sur l'élection après la clôture de la session. Il est vrai que la décision serait exécutoire pour les sessions extraordinaires avant la prochaine session ordinaire. Mais rien ne prouve que le conseil municipal n'adopte pour son président l'usage actuellement suivi par les conseillers qui se pourvoient au Conseil d'Etat contre l'arrêt du conseil de préfecture qui annule leur élection, c'est-à-dire qu'il ne le maintienne en fonctions sous prétexte de l'effet suspensif du pourvoi.

Ainsi actuellement toute protestation contre l'élection du président du conseil municipal est vaine.

Est-ce que le législateur d'avril 1871 l'a voulu afin de ne pas surexciter les passions? Peut-être, bien qu'il ait également négligé d'indiquer les voies de recours contre l'élection des maires et des adjoints. Toujours est-il que ce silence du législateur est une garantie de sécurité pour le conseil municipal de Paris qui à cet égard est de toute la France le moins troublé par les protestations des électeurs.

CONCLUSION

Personne n'a jamais nié les immenses défauts de la législation applicable à la constitution du Conseil municipal de Paris ; beaucoup ont instamment réclamé une réforme dont plusieurs se sont cru assez de talent pour indiquer les grandes lignes. Le législateur n'en a eu cure et a obstinément maintenu en vigueur les vieilles lois décriées.

Mais il ne faut pas exagérer l'importance des défauts de cette législation. Comme on l'a écrit avec bon sens, il y a déjà vingt ans : « De ce qu'on discute depuis près de 35 ans sur ce sujet, on peut conclure aussi que le régime provisoire établi par la loi de 1871 est loin d'être intolérable » (1). L'expérience a démontré que, malgré toutes les récriminations, cette législation était applicable et tant bien que mal donnait satisfaction aux besoins municipaux.

C'est que dans la théorie toutes les difficultés apparaissent dans un ordre tout autre que dans la pratique : théoriquement, la difficulté la plus importante est celle dont la solution exige le plus de savoir, le plus de finesse, les développements les plus longs ; en pratique, c'est celle qui se présente le plus souvent et pour laquelle on ne connaît pas de remède. Ainsi une difficulté est supportable ou insupportable en raison de sa fréquence : ce qui choque la pure logique a pu ne jamais se présenter

(1) D. PÉNARD, *op. cit.*

dans la réalité et n'a choqué ni les intérêts ni les passions.

Par l'effet d'une longue pratique, la loi n'offre pas de cas embarrassants dans le tran-tran des affaires, et, lorsqu'elle est muette, l'usage et la jurisprudence y ont depuis longtemps suppléé. Les difficultés d'application ne se rencontrent que là où la loi n'est pas appliquée, faute d'occasion de l'être (1).

Néanmoins, après s'être, par la nécessité de l'étude, adonné à cette sorte d'exégèse qui consiste à interpréter et concilier les lois municipales de Paris, on ne peut sans sourire rappeler ces paroles de Montesquieu : « Les lois ne doivent point être subtiles : elles sont faites pour des gens de médiocre entendement ; elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille ».

Si jamais une réforme devait être faite, il semble qu'elle devrait tendre à la simplicité des dispositions et à l'unité des textes. Je laisse tout à fait de côté « les franchises municipales » qui sont trop vagues pour n'être pas menaçantes. Dans l'étude que j'ai entreprise il apparaît que des règles spéciales pour le recrutement et les vacances du conseil municipal de Paris ne se justifient qu'autant qu'elles découlent de la nature des choses. Une fois admis les deux principes que le conseil municipal se compose de quatre-vingts membres élus au scrutin individuel et que les conseillers municipaux sont en outre conseillers généraux, on ne voit pas pourquoi le droit

(1) DALLOZ : *Code des lois politiques et administratives*, t. I, partie X, n° 11459 : La combinaison de ces différents textes pourraient donner lieu à de sérieuses difficultés qui cependant ne se sont jamais élevées en pratique.

commun, énoncé dans la loi de 1884, ne serait pas applicable dans tout ce qui n'est pas la conséquence évidente de ces deux principes : la procédure contentieuse à fin d'annulation, un grand nombre de délais, tous les progrès réalisés en 1884 sont actuellement refusés à Paris par esprit non de politique, mais de routine, à moins que les gouvernants ne craignent en touchant à une partie du système d'être contraints par l'opinion à le remanier entièrement.

Mais il semble encore que ce ne serait pas assez de soumettre, partout où cela est possible, la constitution du conseil municipal de Paris au droit commun, il faudrait corriger le droit commun. Quel droit que celui qui permet à des hommes de mauvaise foi de gérer les affaires publiques pourvu que pendant cinq jours personne ne dénonce leurs fraudes ! Quel droit que celui qui garantit la continuité des fonctions au dol et à la chicane ! Il faudrait qu'il y eût avant l'élection déclaration obligatoire de candidature, après l'élection vérification obligatoire des pouvoirs, prompt et exécutoire sur le champ. Mais à quel organe confier ce soin ? Nous continuerons longtemps encore à vivre sous les lois actuelles, critiquables et inchangées, faute de nous entendre sur celles qui devraient les remplacer.

VU :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY

VU :

Le Président,

H. BERTHÉLEMY

VU et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris.

APPEL

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Histoire des lois municipales successives de Paris.

CHAPITRE I. — Législations abrogées	3
CHAPITRE II. — Législation actuelle.....	39
CHAPITRE III. — La législation promise.....	45

DEUXIÈME PARTIE

Principes dominants du régime actuel.

CHAPITRE UNIQUE. — Conséquences de la double qualité des conseillers municipaux de Paris	55
---	----

TROISIÈME PARTIE

Le recrutement du Conseil municipal de Paris.

CHAPITRE I. — Composition du conseil municipal de Paris.	73
CHAPITRE II. — Mode de nomination des conseillers muni- cipaux.....	83
CHAPITRE III. — L'occasion des élections.....	86
CHAPITRE IV. — Préliminaires de l'élection	102
CHAPITRE V. — Les opérations électorales.....	110
CHAPITRE VI. — Les sanctions des règles électorales.....	121
CHAPITRE VII. — Essai d'évaluation du coût d'une élection au conseil municipal de Paris.....	124

QUATRIÈME PARTIE

Les vacances.

CHAPITRE I. — Vacances se produisant de plein droit	130
CHAPITRE II. — Vacances se produisant après une interven- tion quelconque de l'autorité compétente.....	135

CINQUIÈME PARTIE

L'organisation du Conseil municipal de Paris.

CONCLUSION.....	205
-----------------	-----

